



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó  
La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.



**Programa de Doctorat en Seguretat Humana i Dret Global  
Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques**

**TESI DOCTORAL**

**LA SEGREGACIÓ DEL MUNICIPI DE VILA-SECA I SALOU: TEORITZACIÓ  
SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DIVISIÓ DE BÉNS, DRETS I OBLIGACIONS.**

**Enric-Daniel Ollé i Bidó**

---

**TESI DOCTORAL UAB/2019**

**DIRECTOR DE LA TESI**

**Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó**

(Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili)

**TUTORA DE LA TESI**

**Dra. Marta Franch Saguer**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó  
La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

**TESI DOCTORAL**

**LA SEGREGACIÓ DEL MUNICIPI DE VILA-SECA I SALOU: TEORITZACIÓ  
SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DIVISIÓ DE BÉNS, DRETS I OBLIGACIONS.**

**Programa de Doctorat en Seguretat Humana i Dret Global  
Departament de Dret Públic i Ciències Històrico-Jurídiques**



**Enric-Daniel Ollé i Bidó**  
**Doctorant**

**Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó**  
**Director de la Tesi**

**Dra. Marta Franch Saguer**  
**Tutora de la Tesi**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## Agraïments

Ha passat molt de temps des de l'inici d'aquest viatge, moltes les incidències i les dificultats que han pesat al llarg del camí. Però no puc més que iniciar els agraïments parlant dels meus pares, Misericòrdia i Enric, doncs sense el seu esforç, sacrifici, lluita, dedicació i paciència mai hagués pogut ni tant sols començar, doncs sempre han donat als seus fills no el que volíem, ans el que necessitàvem. Aguantar-me durant tots aquests anys ha estat difícil i insuportable, però sempre hi han estat, sense queixar-se, pel que la gratitud no pot ser més que immensa i perpètua. També al Roger, perquè el seu germà gran no sempre hi ha estat.

Professionalment i més enllà, la meva immensa gratitud cap una ment privilegiada, l'Adolf, company de professió però més, amic, d'aquí que em negui a nombrar-lo com a Dr. Barceló, tot i que immensament s'ho mereix, perquè sempre m'ha tutelat, m'ha guiat i aconsellat, m'ha posat llum al camí i amb la seva saviesa ha impedit les eixelebrades pròpies de qui no en sap. Des d'abans d'acabar la carrera, allà pel 1998, passant per totes les oposicions i ara amb el doctorat, sempre ha tingut un moment per aconsellar-me.

Durant tot aquest procés he tingut dos moments especialment crítics. El segon el comentaré en breu. El primer, va ser el d'escollir el tema de la tesi. I davant de l'ofuscament al respecte he d'agrair enormement el consell del mestre Manuel Ballbé, al recomanar-me la lectura del llibre *Las Ciudades Creativas*, doncs d'aquesta lectura em va sorgir el perquè de l'objecte d'estudi de la tesi i la justificació de la seva utilitat actual.

Em falta, però, l'agraïment al Dr. Josep Ramon Fuentes, Director de la Tesi. Perquè sempre m'ha empès, sempre en sentit positiu, sempre hi ha estat quan he necessitat consell i ajuda, sempre m'ha comprès i m'ha guiat acadèmicament, corregit i tutelat. Un guia imprescindible en aquest camí acadèmic. També, a la Dra. Judith Gifreu, la meva primera tutora, i ara, a la Dra. Marta Franch, que ha culminat tota aquesta tutela necessària.

Per últim, i arrel del segon moment crític, la pèrdua informàtica complerta de la tesi, l'agraïment a la meva Ester. Perquè aquests últims tres anys, en començar de zero, m'he hagut de tancar per acaba-la. Tardes, caps de setmana i festius perduts de companyia i complicitat, però que han estat abraçats per comprensió i estima cap a mi. També ajuda, però sobre tot comprensió i, sense oblidar-ho, esperança per allò que hagués pogut ser i l'infortuni va impedir.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Espero que aquest treball pugui oferir eines per a la resolució de conflictes en la pràctica local i ser un punt de reflexió respecte a posteriors situacions similars.

Reus, 1 de setembre de 2019

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

*"Del que no es pot parlar, és millor callar"*

Ludwig Wittgenstein

Tractatus logico-philosophicus (1921)



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

### **Resum/Abstract**

En la present tesi no s'estudia la segregació municipal ni el fenomen de les alteracions de termes municipals. El document es centra en la vessant operativa d'una segregació municipal, prenent de referència el cas de Vila-seca i de Salou, i en el fenomen de la institució jurídica de la successió universal en ens públics municipals. Així, el present treball s'estructura en dues parts que desenvolupen els dos objectius pretesos amb l'estudi. En la primera part s'analitza el cas de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou, únicament des de la perspectiva jurídica, i els conflictes que l'aplicació de la normativa vigent va comportar a nivell operatiu. Les fonts principals han estat els expedients administratius dipositats en les administracions afectades i, més en concret, els dictamens i informes jurídics emesos per experts de renom que versen sobre els conflictes jurídics més punyets de la segregació. S'estudien i es desglossen les sentències i les interlocutòries judicials que varen culminar amb el naixement dels dos nous municipis. S'estudia l'activitat administrativa en l'execució de la sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989, de forma puntualitzada en cadascun dels elements essencials del municipi: territori, població i organització. Dels anteriors, amb profunditat s'analitza la conflictivitat jurídica entorn a la delimitació territorial i el plànol adjunt en la instància inicial de la sol·licitud de segregació. També s'analitza la incidència que va tenir la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics en la problemàtica de la delimitació territorial dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, doncs l'adjudicació del centre recreatiu i turístic al municipi de Vila-seca i Salou fou anterior a la sentència de segregació. En la segona part del treball ens endinsem en la vessant més operativa d'una segregació municipal: el projecte de divisió de béns, drets i obligacions. S'estudia el règim jurídic històric i actual relatiu al dit projecte. Els principis generals del dret que el regulen: territorialitat, proporcionalitat, temporalitat i, sobre tot, de successió, el qual empara la transmissió de tots els negocis jurídics afectats. S'analitza el contingut material del projecte i el concepte de massa patrimonial, amb referències a la doctrina del Tribunal Suprem, Tribunal Constitucional i als dictamens i informes que les parts afectades en el procés de segregació varen incorporar a l'expedient administratiu. S'estudia la fórmula jurídica emprada per a la resolució del conflicte sorgit amb l'adjudicació del centre recreatiu i turístic a l'antic municipi de Vila-seca i Salou: el Consorci intermunicipal de Vila-seca, Salou i de la Generalitat de Catalunya.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

**Paraules clau:** Vilaseca i Salou; Segregació municipal; Projecte de divisió i/o successió; Successió universal; Consorci Intermunicipal de Vila-seca, Salou i de la Generalitat de Catalunya.

The present thesis does not study the municipal segregation neither the phenomenon of municipal terms alterations. The document focuses in the operative aspect of a municipal segregation, taking as reference the case of the villages of Vila-seca and of Salou, and in the phenomenon of the legal institution of the universal succession in public municipal entities. Thus, the present work structures in two parts that develop the two aims attempted with the study. The first part analyses the case of the segregation of the municipality of Vila-seca and Salou, only from the legal prospect, and the conflicts that the application of the valid regulations brought within an operative level. The main sources have been the administrative files deposited in the affected administrations and, specifically, the verdicts and legal reports issued by renowned experts that refer on the more intense legal conflicts of the segregation. The sentences and the judicial interlocutory that culminated with the birth of the two new municipalities are studied and broken down. The administrative activity in the execution of the sentences of the High Court of October 30, 1989 is studied. Specifically in each of the essential elements of the municipality: territory, population and organization. From the previous, it is deeply analysed the legal conflict setting to the territorial delimitation and the map attached to the initial instance of the application of segregation. It also analyses the incidence that the Law 2/1989, of 16 of February, about Tourist Recreational Centre had on the problematic of the territorial delimitation of the municipal boundaries of Vila-seca and of Salou, as the adjudication of the Recreational and Tourist Centre to the municipality of Vila-seca and Salou was previous the sentence of segregation. In the second part of the work, we get deep into the operative aspect of a municipal segregation: the project of properties division, rights and obligations. The historical and current legal regulations relative to the mentioned project are studied. The general rules of law that regulate it: territoriality, proportionality, temporality and, specially, of succession, which upholds the transmission of all the legal businesses affected. It analyses the material contents of the project and the concept of patrimonial mass, with references to the High Court doctrine, Constitutional Court and the verdicts and reports that the affected parts in the process of segregation incorporated to the administrative file. It studies the legal formula employed for the resolution of the conflict arisen with the adjudication of the Recreational and Tourist Centre to the ancient municipality of Vila-seca and Salou: the Inter-municipal Consortium of Vila-seca, Salou and the Generality of Catalonia.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

**Key words:** Vila-seca and Salou; Municipal segregation; Project of division and/or succession; Universal succession; Inter-municipal Consortium of Vila-seca, Salou and the Generality of Catalonia.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## ÍNDEX

<b>ABREVIATURES .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓ GENERAL.....</b>	<b>5</b>
<b>PRIMERA PART.- LA SEGREGACIÓ DEL MUNICIPI DE VILA-SECA I SALOU. ....</b>	<b>13</b>
<b>1. L'expedient administratiu de la segregació.....</b>	<b>13</b>
1.1 Els inicis del moviment segregacionista: actuacions i documents anteriors al març de 1980 que consten als arxius de l'Ajuntament de Salou. ....	13
1.2 La instància de 29 de març de 1980. ....	16
1.3 La sol·licitud de 16 d'abril de 1981 i la documentació annexa. ....	26
1.4 Informe emès per Rafael ENTRENA CUESTA, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 13 de maig de 1.981, relatiu a " <i>Acerca de la solicitud de segregación del núcleo de Salou para su constitución en un nuevo municipio, presentada en el Ayuntamiento de Vila-seca y Salou a 16 de abril de 1.981</i> ". ....	32
1.5 Dictamen emès per Joan PRATS CATALÀ i Josep MIR BAGÓ, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 14 de maig de 1.981, relatiu a " <i>Sobre la solicitud de segregación del núcleo urbano de Salou, del Municipio de Vilaseca i Salou, para su constitución como municipio independiente, presentada en el Ayuntamiento de Vilaseca i Salou el día 16 de abril de 1.981</i> ". ....	35
1.6 L'Acord del Ple del Municipi de Vila-seca i Salou de 16 de maig de 1.981. ....	37
1.7 El tràmit d'informació pública.....	39
1.8 L'acord plenari de 30 de desembre de 1.981 de denegació de la sol·licitud de segregació del nucli de Salou i remissió de l'expedient a la Generalitat de Catalunya.....	40
1.9 La intervenció de la Generalitat de Catalunya en l'expedient administratiu de segregació: informe-proposta del Cap de Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya de 21 de juliol de 1.982.....	42
1.10 El dictamen del Consell d'Estat de 2 de febrer de 1.983. ....	42
1.11 Document addicional a les instàncies inicials presentades: addicional al projecte de divisió territorial i de béns, aprofitaments, usos públics i qualsevol altres drets i obligacions entre l'Ajuntament originari de Vila-seca i el nou de Salou; proposta per a mancomunar	

determinats serveis que s'indiquen; i bases establertes per a resoldre posteriors qüestions que poguessin sorgir entre ambdós ajuntaments en la interpretació i execució d'aquests acords. ....	44
1.12 Al·legacions de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou a l'escrit d'addenda presentat pels sol·licitants de la segregació. ....	51
1.13 Dictamen emès per Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a petició de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, el 7 de març de 1.984, amb el títol " <i>Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca i Salou sobre la regularidad del procedimiento de segregación del núcleo de Salou</i> ". ....	52
1.14 L'informe del Cap del Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya de 17 de maig de 1.984. ....	55
1.15 El Dictamen del Consell d'Estat de 5 de juny de 1985. ....	58
1.16 La denegació de la sol·licitud de segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou: el Decret 296/1986, de 25 de setembre.....	62
<b>2. El procés judicial de la segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou. ....</b>	<b>67</b>
2.1 Introducció. ....	67
2.2 La sentència de l'Audiència Territorial de 1 d'octubre de 1987. ....	67
2.3 La Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989.....	70
<b>3. L'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 (I): La creació del municipi i la constitució de la Comissió Gestora del Municipi de Salou. ....</b>	<b>77</b>
3.1 El Decret 326/1989, de 16 de desembre, de la Generalitat de Catalunya, pel que se disposa el compliment de la Sentència de la Sala 3 <sup>a</sup> del Tribunal Suprem dictada en el recurs d'apel·lació núm. 267/1988, de segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou.....	77
3.2 Els efectes d'una segregació municipal per creació de nou municipi en l'element organitzatiu dels municipis resultants: la modificació de la composició electoral. ....	78
3.3 Els antecedents històrics i legislatius de les comissions gestores. ....	80
3.4 La figura jurídica de la Comissió Gestora en els casos de creació de municipi per segregació. ....	82

3.5 Administracions competents per a la determinació del nombre de membres de les comissions gestores i per a la seva designació. ....	84
3.6 Requisits per a la condició de vocal d'una Comissió Gestora. ....	86
3.7 Les mancances del règim transitori de les comissions gestores en una segregació de termes municipals.....	88
3.8 Les obscuritats detectades en el cas de Vila-seca i de Salou. ....	89
3.9 L'Ordre de 12 de gener de 1990 de creació de la Comissió Gestora del Municipi de Salou. ....	91
3.10 La sessió extraordinària constitutiva de la Comissió Gestora del Municipi de Salou: l'acta de la sessió del dia 27 de gener de 1990. ....	92
<b>4. La problemàtica de la delimitació territorial dels termes municipals de Vila-seca i de Salou en l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989. ....</b>	<b>95</b>
4.1 Antecedents: les referències a les instàncies inicials i documentació annexa. En particular el plànol adjunt. ....	95
4.2 L'inici dels treballs de la Comissió de Delimitació Territorial: la problemàtica en els documents escrits i gràfics per a la delimitació del terme municipal.....	98
4.3 La primera acta: Acta del dia 26 d'abril de 1990. ....	98
4.4 La segona acta: Acta del dia 12 de juny de 1990.....	99
4.5 Els documents jurídics aportats per l'Ajuntament de Vila-seca a la Comissió de Delimitació Territorial: resum i principals arguments jurídics.....	100
4.6 Els documents jurídics aportats per l'Ajuntament de Salou a la Comissió de Delimitació Territorial: resum i principals arguments jurídics.....	118
4.7 La tercera acta: Acta del dia 14 de juny de 1990. ....	123
4.8 Les actes del dia 10 de juliol de 1990. ....	123
4.9 Acta del dia 29 de juliol de 1991. ....	125
4.10 Un exemple de dialèctica jurídica en seu judicial: els dictàmens de MORELL OCAÑA, TORNOS MAS i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. ....	126
<b>5. La incidència de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics en la problemàtica de la delimitació territorial dels termes municipals de Vila-seca i de Salou. ....</b>	<b>143</b>



5.1 Els inicis: el parc aquàtic de Vila-seca i Salou. ....	143
5.2 La Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics. ....	145
5.3 El Decret 26/1989, de 24 de febrer, pel qual es convoca concurs públic per a la instal·lació d'un Centre Recreatiu Turístic. ....	152
5.4 El conveni entre l'Ajuntament de Vila-seca i Salou i Anheuser-Busch per a la instal·lació d'un centre recreatiu turístic en el municipi de Vila-seca i Salou. ....	155
5.5 Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou. ....	160
5.6 Els efectes de la segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou. ....	164
5.7 La fugida d'Anheuser Busch Companies Inc. ....	165
5.8 Una intervenció decisiva. ....	166
5.9 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Salou en relació a la incidència de la LCRT en la problemàtica de la delimitació territorial i possibles solucions: resum i principals arguments jurídics. ....	167
5.10 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Vila-seca en relació a la incidència de la LCRT en la problemàtica de la delimitació territorial i possibles solucions: resum i principals arguments jurídics. ....	195
<b>6. L'intent d'una nova alteració de termes municipals: la problemàtica de l'expedient d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, iniciat per la Generalitat de Catalunya. ....</b>	<b>207</b>
6.1 Inici i motivació de l'expedient: l'Informe del Servei de Demarcacions Territorials de la Direcció General de l'Administració local de 15 de desembre de 1989. ....	207
6.2 Els acords del Consell Executiu de la Generalitat de 19 i 20 de Març de 1990. ....	212
6.3 La memòria justificativa de l'alteració dels límits entre els termes municipals de Vila-seca i de Salou, de 27 de març de 1990. ....	213
6.4 Ordre de Governació de la Generalitat de Catalunya, de 26 de març de 1990, publicada el 30 de març del mateix, en el DOGC núm. 1274. ....	217
6.5 Sessió extraordinària i urgent de la Junta Gestora de Salou de 30 d'abril de 1990. ....	218
6.6 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Salou en relació a l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat per la Generalitat de Catalunya: resum i principals arguments jurídics. ....	220

6.7 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Vila-seca en relació a l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat per la Generalitat de Catalunya: resum i principals arguments jurídics. ....	244
<b>7. L'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 (II): Les interlocutòries del Tribunal Suprem que posaven fi a la problemàtica territorial. ....</b>	<b>255</b>
7.1 Introducció. ....	255
7.2 Interlocutòria de 2 de juliol de 1990 de la Secció Cinquena de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem. ....	255
7.3 Interlocutòria de 4 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem. ....	264
7.4 Respecte el vot particular de la interlocutòria de 4 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem. ....	266
7.5 Interlocutòria de 20 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem. ....	267
7.6 Interlocutòria de 10 i 7 de juny de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem. ....	270
<b>SEGONA PART.- TEORITZACIÓ SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DIVISIÓ DE BÉNS, DRETS I OBLIGACIONS. ....</b>	<b>277</b>
<b>8. El règim jurídic del projecte de divisió de béns, drets i obligacions en un procés de segregació municipal per a la creació de nou municipi. ....</b>	<b>277</b>
8.1 Una prèvia exposició històrica. ....	277
8.2 El règim jurídic del projecte de divisió de béns, drets i obligacions amb el règim constitucional de 1978. ....	304
<b>9. El projecte de divisió de béns, drets i obligacions des de la perspectiva formal: el projecte i els documents que afecten a la divisió de béns, drets i obligacions... 325</b>	<b>325</b>
9.1 L'article 14 del Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals. ....	325
9.2 La qualificació jurídica dels documents citats. ....	326
9.3 Els documents que integren l'expedient de segregació i la seva relació amb el procés de partició de béns, drets i obligacions. ....	329

<b>10. Els principis generals del dret aplicables a la partició o divisió de béns, drets i obligacions.</b> .....	<b>351</b>
10.1 Introducció.....	351
10.2 El fonament: el principi de successió entre ens públics.....	351
10.3 El principi de territorialitat. El territori com a element essencial del municipi .....	368
10.4 El principi de mutu acord, pacte o conveni entre els ens afectats. ....	375
10.5 L'excepció al principi de successió universal: el principi d'intransmissibilitat.....	380
10.6 Principi de proporcionalitat: un principi transversal. ....	381
<b>11. L'element temporal: la data o el moment temporal de referència per a la divisió de béns, usos, aprofitaments, serveis, recursos humans i econòmics i restants drets i obligacions.</b> .....	<b>385</b>
<b>12. El contingut material del projecte de divisió de béns, drets i obligacions.</b> ....	<b>389</b>
12.1 Introducció a una idea general.....	389
12.2 La delimitació del concepte de massa patrimonial com a element material afectat per la partició i contingut del projecte.....	391
<b>13. El patrimoni dels ens locals com a concepte material de partició: béns, drets (no econòmics), accions, usos i aprofitaments</b> .....	<b>397</b>
13.1 El concepte de patrimoni. ....	397
13.2 L'alteració de termes municipals com un dels supòsits d'adquisició de béns <i>ex lege</i> , en el marc del fenomen de la successió administrativa i de la mutació demanial. ....	401
13.3 Els principis que afecten a aquesta successió jurídic pública i mutació demanial: el principi de territorialitat i el de proporcionalitat.....	411
13.4 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou. ....	417
13.5 Excursus: l'exclusió del Llegat Morell del projecte de divisió de béns, drets i obligacions de la segregació dels municipis de Vila-seca i de Salou. ....	437
<b>14. La partició dels negocis jurídics contractuals: contractes i concessions.</b> .....	<b>439</b>
14.1 La naturalesa jurídica dels contractes administratius. ....	439
14.2 L'element de l'interès general o públic en els contractes administratius. ....	441

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

14.3 La modificació del contracte emparada per la idea suprema de l'interès general o públic com a continent de la finalitat o de l'element causal del contracte. ....	443
14.4 El principi de continuïtat en la prestació de serveis: la seva entronització constitucional. La doctrina del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem. ....	448
14.5 Conseqüències de l'efectivitat dels traspassos o transferències de funcions i serveis: el principi de successió. ....	452
14.6 Consideracions doctrinals en relació als efectes de la successió entre administracions públiques en els contractes administratius en els casos d'alteració de termes municipals. ....	457
14.7 La figura de la successió en la legislació de contractes públics. ....	458
14.8 El negoci jurídic de la cessió del contracte en la legislació de contractes públics. ....	459
14.9 Excursus: la creació de la Mancomunitat de Recursos Hídrics de Salou i Vila-seca. Un procés de successió d'anada i de tornada. ....	465
<b>15. Sobre la divisió o partició de deutes, càrregues i obligacions de caràcter econòmic i dels ingressos o drets econòmics. ....</b>	<b>469</b>
15.1 Introducció.....	469
15.2 El concepte de deutes, càrregues i obligacions. ....	469
15.3 L'emissió de deute com a sistema d'obtenció de recursos econòmics.....	471
15.4 L'exclusió de les operacions de crèdit de la legislació en matèria de contractació pública. ....	471
15.5 Les obligacions: la fase d'execució pressupostària generadora de crèdits exigibles per tercers.....	473
15.6 La divisió o partició de deutes i obligacions en el projecte de divisió de béns, drets i obligacions.....	476
15.7 La naturalesa jurídica del deute: els efectes del seu caràcter civilista en la partició... ..	477
15.8 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.....	481
15.9 Sobre la divisió o partició dels recursos econòmics.....	484
15.10 El principi de territorialitat en el sistema tributari. ....	487
15.11 La divisió o partició dels ingressos de dret públic i de dret privat.....	489

15.12 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.....	490
<b>16. Els efectes de la divisió en els documents, els arxius, els actes administratius, les disposicions administratives de caràcter general i els processos judicials. ..</b>	<b>495</b>
16.1 Respecte els documents i els arxius: l'aplicabilitat del principi de custodia.....	495
16.2 Els efectes sobre els actes administratius i les disposicions administratives de caràcter general. ....	497
16.3 La successió en els processos judicials.....	499
16.4 Respecte la responsabilitat per l'incompliment d'obligacions determinades en el marc de la divisió. ....	500
<b>17. Els recursos humans en una segregació municipal per a la creació d'un nou municipi.....</b>	<b>503</b>
17.1 La definició de la relació orgànica i la relació de servei. La relació de funció pública..	503
17.2 Les transferència de funcionaris entre l'administració de l'Estat i les Comunitats Autònomes: una possible analogia. ....	507
17.3 La jurisprudència i la transferència de funcionaris: algunes conceptualitzacions.....	513
17.4 Les consideracions de la doctrina entorn als recursos humans en una alteració de termes municipals.....	523
17.5 La successió d'empresa i el principi de subrogació. ....	533
17.6 Algunes reflexions entorn al personal laboral.....	538
17.7 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou: Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, sota el títol " <i>Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou.</i> ....	539
<b>18. Sobre la divisió de béns, drets i obligacions entre els Ajuntaments de Salou i de Vila-seca.....</b>	<b>541</b>
18.1 Un procés de partició entre gradual i provisional.....	541
18.2 Sobre la determinació dels tres elements essencials del municipi: organització, territori i població.....	541

18.3 Sobre els recursos i serveis transferits per acord intermunicipal. ....	544
18.4 La proposta de divisió de béns, drets i obligacions. ....	546
18.5 La resolució definitiva del projecte de divisió de béns, drets i obligacions derivada de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou. ....	565
<b>19. Excursus: El Consorci intermunicipal de Vila-seca, Salou i la Generalitat de Catalunya. La necessitat d'una nova eina de gestió. ....</b>	<b>569</b>
19.1 Introducció. ....	569
19.2 L'inici de les negociacions i la constitució del Consorci del Centre Recreatiu i Turístic. ....	569
19.3 Els estatuts del consorci intermunicipal: preceptes més destacats. ....	571
19.4 El consorci intermunicipal de Vila-seca i Salou com a eina d'innovació administrativa. ....	581
19.5 El consorci del centre recreatiu i turístic i l'urbanisme. ....	583
<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>595</b>
<b>ANNEX I</b> .....	<b>627</b>
<b>ANNEX II. Dictàmens i informes estudiats per al cas concret de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou. ....</b>	<b>629</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>633</b>

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## ABREVIATURES

Art./art.	Article
Exp./exp.	Expedient administratiu
FJ	Fonament jurídic
AAVV	Varis autors
P./p.	Pàgina
pp./pps.	Pàgines
Op. Cit.	Obra citada
Vol./s	Volum/s
ATM	Alteració de termes municipals
CEAL	Carta Europea Autonomia Local
BOE	Butlletí Oficial de l'Estado
CCAA	Comunitats autònomes
CE	Constitució Espanyola de 1978
BOP	Butlletí oficial de la província
DOGC	Diari oficial de la Generalitat de Catalunya
DOCE	Diari Oficial de las Comunitats Europees
TC	Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TS	Tribunal Suprem
TSJ	Tribunal Superior de Justícia
TUE	Tractat de la Unió Europea
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justícia de las Comunitats Europees.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
STS	Sentencia del Tribunal Suprem
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justícia
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local
TRRL	Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel que s'aprova el text refós de les Disposicions Legals Vigents en matèria de Règim Local
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

EAC79	Llei 4/1979, de 18 de desembre, per la qual s'aprova l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
EAC/EAC'06	Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
RPDT 1952	Decret de 17 de maig de 1952 pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de las Entitats Locals.
RPDT 1986	Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de las Entitats Locals.
LMRLC	Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya,
TRLMLC	Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
RCDTC	Decret 244/2007, de 6 de novembre, per el que se regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya.
CC	Codi Civil
RB	Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny, pel qual s'aprova el reglament de béns de les entitats locals.
RPELC	Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el reglament de patrimoni dels ens locals de Catalunya.
LPE	Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques.
TRLS	Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril, pel que s'aprova el text refós de la Llei sobre Règim del Sol i Ordenació Urbana
RP	Real Decreto 2159/1978, de 23 de juny, pel que s'aprova el Reglament del Planejament Urbanístic.
ET	Reial Decret Legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel que s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors.
LCSP	Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Público.
TRLCSP	Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Público
JCC	Junta consultiva de contractació
TREBEP	Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel que s'aprova el text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Público.
TRLRHL	Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel que s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals
LHL	Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

RD 500/90	Reial Decret 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa el capítol primer del títol sisè de la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals, en matèria de pressupostos
LGT	Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria
LOREG	Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general
CRT	Centre Recreatiu i Turístic
CCRT	Consorti intermunicipal de Vila-seca i de Salou per a la gestió del Centre Recreatiu i Turístic
LCRT	Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## INTRODUCCIÓ GENERAL

Per a fer una introducció general al present treball, que reculli les raons i les preocupacions que m'han encaminat a l'elecció del tema, així com per a explicar el perquè de la seva estructura, hauria de començar fent referència a un llibre que porta per títol *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*<sup>1</sup>, de l'autor RICHARD FLORIDA.

D'antuvi, ja direm clarament que no ens trobem davant d'un manual de dret administratiu ni de dret local; tampoc versa sobre matèria jurídica alguna. Des de l'experiència professional, però, hom aprèn que els problemes de la realitat local no es poden resoldre, tant sols, amb ulls de jurista. Cal observar altres disciplines, mecàniques, perspectives, altres sinèrgies, ... per tal que el règim local pugui donar una resposta adequada a les necessitats actuals i reals de la societat, dels veïns als qui serveix.

No oblidem que l'administració municipal és el primer ens públic que es relaciona amb l'administrat (avui ciutadà, o client des de la perspectiva de la gestió pública), la qui li presta els serveis més bàsics i directes que li permeten el seu lliure desenvolupament, individual i col·lectiu. Si el règim local, com a eina jurídica que regula i ordena l'administració municipal, és construït des d'una perspectiva llunyana i encara sotmès a la idea de ser, tant sols, un vehicle de canalització del poder públic i administratiu *en el territori*, i no com a eina per a donar resposta *a les necessitats de la ciutadania que habita un territori en concret*, semblaria, en més ocasions de les que ens pensem, una mecànica legislativa obsoleta. Aquest seria el perquè de la lectura del llibre citat inicialment.

Entrant en matèria, el llibre va exposant tot un conjunt d'arguments, de naturalesa diversa, pels quals l'individu hauria d'escollir el lloc on viu, arrel de l'anàlisi, precisament, de les característiques de les zones on es concentra la població. Així, FLORIDA passa per estudiar els consums de llum nocturna, la concentració de l'activitat econòmica, les patents registrades, on es concentren els científics estrella del món, els llocs intel·ligents, la competència entre ciutats (perquè si, les ciutats competeixen entre elles mateixes i generen o construeixen una

---

<sup>1</sup> Vid. *in totum*, FLORIDA, R., *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*, Paidós Empresa, Barcelona, 2008.

personalitat pròpia que les distingeix les unes de les altres), les que innoven o són punteres en tecnologia, el clima, ... De fet, l'autor ens recorda com Abraham Maslow, que va definir la jerarquia de les necessitats, també coneguda com la *piràmide de Maslow*, abans de finir, va ampliar la seva teoria inicial amb un últim esglaió anomenat <*trascendencia*> i pel qual l'autorealització personal incloïa "...la búsqueda constante de conocimiento y el deseo de belleza y estética", on la característica principal d'aquest esglaió de l'autorealització personal seria la "*necesidad de ayudar a los demás para sentirse plenamente realizadas*."<sup>2</sup>.

Amb la inclusió d'aquesta nova necessitat d'autorealització personal, i més enllà dels serveis públics tradicionals que hom pretén trobar a allà on viu o bé allà on vol viure, com serien bones escoles, seguretat, infraestructures o treball, FLORIDA ens classificarà allò que realment ens importa dels llocs on vivim, després de dur a terme un estudi de camp anomenat "*Estudio sobre ubicación y felicidad*", que recollia més de 27.000 respostes; la classificació resultant, i per ordre, contemplarà les següents categories:

- a) Seguretat física i econòmica; percepció de la criminalitat i de la seguretat, direcció general de l'economia i oferta de treball.
- b) Serveis bàsics; escoles, atenció sanitària, vivenda assequible, carreteres, transport públic.
- c) Lideratge, qualitat i eficàcia dels líders electes i no electes (empresarials i civils), possibilitat de participar en organitzacions públiques i locals.
- d) Obertura; tolerància, acceptació de diferents grups demogràfics, ètnies diferents, immigració, vellesa, ...
- e) Estètica; bellesa física de la ubicació, serveis, oferta cultural, ...<sup>3</sup>

Aquestes necessitats de la societat, de la ciutadania, ... dels veïns, conseqüència de, en certa manera, la llibertat d'elecció d'on un vol lliurement viure, han generat un fenomen, una realitat econòmica nova, que va més enllà de la qüestió de la globalització i del que aquí tractem tangencialment com és la planta territorial administrativa, quin és la de la *megarregió*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 166 i 167.

<sup>4</sup> Fixem-nos com també qüestions de punyents d'actualitat i inajornables ens obliguen a plantejaments nous en aquesta matèria. A títol d'exemple el canvi climàtic. Als efectes, veure GIFREU FONT, J., "Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, Zaragoza, 2018, on parla de la "*Necesidad de una organización administrativa adecuada y coordinada para hacer frente al riesgo de desastre*".

En les pàgines 57, 61 i 64 l'autor incorpora mapes on s'exposa gràficament l'existència d'aquestes grans concentracions d'activitat econòmica sobre el territori a Nord Amèrica, Europa i Àsia, i de les quals, ara si en clau jurídica, en podem extreure una conclusió: aquestes concentracions de població no entenen de divisions administratives territorials, siguin locals, autonòmiques o, fins i tot, estatals, doncs com diu FLORIDA *"Igual que los cincuenta estados de Estados Unidos, los países europeos también son artificios definidos por fronteras políticas"*<sup>5</sup>.

Pel que ens afecta, en el nostre territori FLORIDA ens explica l'existència d'una *"... megarregión binacional Barce-Lyon está habitada por unos 25 millones de personas, que producen 610.000 millones de dólares en LRP. Los europeos del norte han usado esta región como destino de vacaciones durante mucho tiempo, pero, ahora, cada vez más trabajadores se trasladan aquí también. Una importante ministra holandesa vinculada a la industria, me confió en privado que le preocupaba perder empresas del norte de Europa, en beneficio del clima, la belleza y la acumulación de talento en ese corredor de clima soleado"*<sup>6</sup>.

Arribat a aquest punt m'és obligat fer-me una pregunta: l'ordenament jurídic local actual i vigent pot donar una resposta adequada a aquesta realitat local? És suficient la gestió pública local, dins del marc jurídic vigent d'ordenació territorial local i d'autogovern local? No hauria de buscar sempre un valor afegit a l'acció pública i a l'estratègia organitzativa del sector públic?<sup>7</sup>.

Malauradament, l'experiència professional em porta a manifestar que no a ambdues preguntes. Entenc que la realitat que ens escenifica de forma molt didàctica FLORIDA, ens obligarà a trencar amb molts cànons preestablerts que afectaran a l'ordenació local del territori, a les formes d'autogovern, a l'exercici de la democràcia i a la participació de la ciutadania en els governs municipals i, per últim, a l'exercici del poder mateix per part d'aquestes administracions locals territorials, no tant sols a nivell de competències atribuïdes

---

*a nivel local, contando con la participación de los ciudadanos"*, que tot i que es refereix al concepte tradicional de ciutat, més endavant reconeixerà que *"... las ciudades han incrementado extraordinariamente su importancia, rebasando los límites inmediatos de su hinterland para extender su área de influencia mucho más allá (global city)"*, p. 134 i 149.

<sup>5</sup> FLORIDA, R., op., cit., p. 21.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>7</sup> MOORE, M.H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós Estado y Sociedad, 1998, p. 101 a 162.

sinó també, siguem aquí agosarats, amb la possibilitat de disposar d'un poder públic legislatiu que habiliti a aquestes administracions a particularitzar-se, dotar-se d'una personalitat pròpia i diferenciada de les altres ciutats competidores (doncs no oblidem que les ciutats competeixen entre elles a nivell mundial), i que s'allunyi definitivament de l'imperi de la *uniformitat* que imposa la llei de bases de règim local i que s'ha repetit al llarg de la història local com una llosa que impedeix al món local innovar-se com seria necessari, per a oferir i cobrir les necessitats de <*transcendència*> que ens deia Maslow<sup>8</sup>. Entenem que les estructures territorials s'hauran d'adaptar a aquesta realitat i no a la inversa.

Reprenent el fil del treball i del nostre segell de jurista, la problemàtica de la planta territorial municipal és una qüestió que, de forma reiterada i constant, ha estat tractada per la doctrina científica i per la jurisprudència, ja des de la seva implementació a principis del segle XIX. Les derives del legislador en aquesta matèria, per qüestions de poder o polítiques, d'ençà fins a l'actualitat, han estat constants, alhora que les crítiques lògiques i naturals de la doctrina s'amuntegaven juntament amb els canvis, obligats, de criteris jurisprudencials, que han impedit una línia d'actuació clara, malauradament com en moltes altres qüestions d'àmbit local.

No serà objecte d'aquest treball la problemàtica citada. Tampoc la conflictivitat de l'organització territorial, ni municipal ni supramunicipal, ni les formes de govern<sup>9</sup>. Ni tant sols la qüestió relativa a les alteracions de termes municipals, en tota la seva amplitud, més enllà de, i sense pretendre-ho, deixar constància d'una situació d'atzucac en aquesta qüestió, en certa manera permanent, que hom entén allunya l'ordenament jurídic de la realitat local.

Per tant, la present tesi està estructurada en dues parts diferenciades, tant en contingut com en metodologia.

---

<sup>8</sup> Preocupació que recullen, d'una forma no tant agosarada, RENYER ALIMBAU, J., FUENTES i GASÓ, J.R., SOTO VALLE, J.I., i FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya, 2007-2011*, Tirant lo Blanch, València 2011, p. 96: "De l'anàlisi de la legislació vigent en matèria d'organització municipal i de l'evolució que en aquesta regulació s'ha anat operant durant els últims 20 anys, des que l'any 1985 es va aprovar la primera legislació estatal bàsica en la matèria i dos anys més tard la nostra primera Llei municipal i de règim local de Catalunya, podem extreure clarament una conclusió: el model actual no respon a les legítimes aspiracions municipals sobre la necessitat d'obtenir un model d'organització més divers i més obert que el fins ara vigent...".

<sup>9</sup> Vid. *in totum*, FORCADELL i ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant Lo Blanch, Barcelona, 2019.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

La primera part té com a objectiu exposar, amb un exemple real, aquesta problemàtica de la planta territorial i de l'alteració de termes municipals, fent un recull històrico-jurídic del procés de segregació del municipi de Vila-seca i Salou, que culminà amb l'aparició dos municipis independents, el de Vila-seca i el de Salou. Ja d'antuvi volem deixar palès, de forma molt clara i sincera, que no es pretén remoure cap sentiment en relació a l'anterior procés, ni mostrar-ne cap, ni de simpatia ni de contrarietat; des de l'intent de ser absolutament parcial i objectiu, i amb ulls, exclusivament, de jurista, pretenem exposar les dificultats, les complexitats, el silenci legislatiu al respecte, el conflicte, ... del procés jurídic en qüestió.

L'anàlisi dut a terme del procés de segregació inclourà la tramitació de l'expedient administratiu per part de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, l'anàlisi de la documentació aportada pels sol·licitants de la segregació, principalment de la instància inicial i de la transcendència d'aquesta segons el contingut de la sentència de segregació, la intervenció de la Generalitat de Catalunya en la seva resolució, el conflicte judicial originat al respecte fins a la Sentència de 30 d'octubre de 1989 que resolgué sobre la segregació, passant pels incidents d'execució d'aquesta i la problemàtica generada per la ubicació d'un centre recreatiu i turístic al bell mig de la divisió territorial dels dos municipis novells, quasi de forma paral·lela al finiment del procés judicial.

Però més en concret, analitzarem l'enginy jurídic, la dialèctica jurídica, els arguments i els posicionaments jurídics que autors de reconegut prestigi varen aportar al procés, en forma d'informes o dictàmens, a favor d'una i altra part, per a la solució al conflicte<sup>10</sup>. Creiem, sincerament, que la riquesa jurídica d'aquestes aportacions mereixen, com a mínim, ser degudament recordades i recollides doncs, varen permetre nodrir el procés, en alguns casos, de fórmules jurídiques que, amb el temps han esdevingut experiències que s'han qualificat d'innovadores i d'excel·lents. Apuntar, en aquest moment, i a títol d'aclariment, la dificultat d'establir un ordre cronològic a la sistemàtica del treball, doncs diversos esdeveniments es varen solar. Així, s'ha intentat recollir les consideracions d'aquests dictàmens i informes en

---

<sup>10</sup> Per tots, en algunes ocasions es citen literalment; en d'altres, es resumeixen les seves aportacions. En qualsevol cas, al llarg del treball així s'indica, pel que el contingut dels documents no és de qui subscriu ni pretén ser-ho. Davant del silenci del legislador en la matèria que tractarem, aquells adquiriren especial relleu en les decisions que es varen prendre. D'aquí, la insistència en ser esmentats i resumits. Indicar també que els dits documents seran citats com a tals, en tant que incorporats a l'expedient administratiu o facilitats a les autoritats competents per a la presa de decisions, i no com a bibliografia. Als efectes així s'indica i es recullen en l'annex II d'aquest treball. Per últim, s'indicaran també les cites que els autors formulen, per a una millor comprensió dels seus arguments. Respectarem el format d'aquestes cites.



cada moment de relleu jurídic, per tal d'adaptar les consideracions jurídiques als fets que s'anaven succeint.

Parlem, en concret, del consorci del centre recreatiu i turístic que, lluny de ser, simplement, una eina que va permetre la resolució d'un conflicte jurídic-territorial d'una magnitud enorme, com va ser la implantació del centre recreatiu i turístic que col·loquialment és conegut per tots com a Port Aventura, s'ha convertit, actualment, en l'instrument jurídic institucional que vehicularà en el territori català una de les inversions més importants d'Europa, sinó la que més, i que actualment s'identifica com el futur projecte Hard Rock Entertainment World, el nou complex d'oci en els municipis de Vila-seca i Salou, sota el paraigües jurídic de l'esmentat consorci.

Hom entén que el consorci és, per si sol, mereixedor d'una atenció especial i concreta. No obstant, el treball no es centrarà en aquest, més enllà del que és precís per a entendre el desenvolupament de les circumstàncies que han portat als dos municipis allà on ara són, i a l'existència jurídica del primer.

En la segona part del treball, ens endinsarem en l'aspecte més operatiu o pràctic d'un supòsit d'alteració de termes municipals per segregació. Tot i que el treballarem des de la perspectiva de la segregació del cas de Vila-seca i Salou, entenem que les conclusions a les que arribarem seran d'aplicació als altres supòsits d'agregació o de fusió, doncs aquesta problemàtica operativa apareix en tots els casos i, novament, és la més oblidada pel legislador.

Així, en aquesta segona part exposarem i teoritzarem envers el règim jurídic de la successió i divisió de béns, drets i obligacions. Reiterem l'oblit del legislador doncs, més enllà del títol, és a dir, del projecte com a document a aportar, res se'ns diu al respecte pel que, la complexitat inicial del treball ha estat la de formalitzar un estudi partint, tant sols, d'un títol d'un document: el projecte de divisió de béns, drets i obligacions.

Farem un recorregut històric per les diferents legislacions que han tractat el tema i analitzarem el projecte des de la perspectiva formal, com a document i del seu paper en l'expedient administratiu. Identificarem la necessitat de determinar l'element temporal, i l'existència d'uns principis generals que de forma transversal s'aniran aplicant de forma reiterada. Finalment, intentarem estructurar el seu contingut material és a dir, què es divideix o què s'hi incorpora.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

L'anterior, passarà per identificar una massa patrimonial afectada que classificarem de la forma següent: en un actiu, que inclouria el patrimoni o els béns, els drets (no econòmics), les accions, els usos i els aprofitaments; en un epígraf que inclourà els contractes i les concessions; en un passiu, incloent els deutes i les obligacions de caràcter econòmic, afegint els ingressos econòmics (tot i no ser passiu), a raó de la disciplina del règim jurídic de la hisenda municipal; en documents, arxius, actes administratius, disposicions administratives de caràcter general, processos judicials i, per últim en els recursos humans afectats per la divisió. Un cop duta a terme aquesta acció, i per a cadascun dels elements afectats per la divisió, intentarem trobar el fonament jurídic essencial que donaria cobertura jurídica a tota l'operació.

Pel camí, a l'igual que en la primera part, analitzarem els dictàmens i informes jurídics que es varen aportar en el moment d'elaborar el projecte de divisió de béns, drets i obligacions per part dels dos municipis, doncs aportaren llum i una excel·lent visió de què era i de com s'havia d'elaborar el document que ens ocupa.

Per finalitzar, manifestar que el treball s'ha intentat elaborar des d'una perspectiva pràctica és a dir, amb l'afany i la visió del nivell més operatiu de la realitat local i de les problemàtiques que s'hi generen, pel que les conclusions també resultaran imbuïdes d'aquesta idea de practicitat, o de resolutivitat, si es vol.

Reus, maig de 2019.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **PRIMERA PART.- LA SEGREGACIÓ DEL MUNICIPI DE VILA-SECA I SALOU.**

### **1. L'expedient administratiu de la segregació.**

#### **1.1 Els inicis del moviment segregacionista: actuacions i documents anteriors al març de 1980 que consten als arxius de l'Ajuntament de Salou<sup>11</sup>.**

L'Associació de Veïns Salauris es reuní el dia 30 de novembre de 1979 amb l'objectiu de formalitzar el moviment segregacionista, constituint una junta gestora i una comissió per a dur a terme diverses accions, entre elles, les relatives i prèvies per a la contractació d'un advocat<sup>12</sup>.

Els dies 3 i 5 de desembre de 1979 es reuniria la comissió gestora per la segregació de Salou. En aquestes reunions es tractaren diversos temes, com el finançament del moviment, la contractació de lletrats, el posicionament del moviment envers els veïns de la zona de la Pineda, la definició d'un eslògan<sup>13</sup>, l'aprovació d'una declaració de principis de la segregació o la instal·lació d'una emissora de ràdio, entre altres<sup>14</sup>. El 17 de desembre de 1979 es reuniria la comissió de relacions públiques i propaganda RTV, on s'exposaren els criteris de la conveniència de que la zona anomenada "*La Pineda*" s'integrés en el moviment segregacionista, quelcom que fou declinat, doncs l'anterior no disposava d'un cens real<sup>15</sup> i havia de ser la sortida al mar de Vila-seca, entenent que el límit que agafaria el moviment segregacionista seria fins al *Racó de Salou*. En aquella mateixa reunió, el president del Centre d'Iniciatives i Turisme va exposar que la Junta, en reunió ordinària, havia pres l'acord d'unir-se a l'Associació Veïns Salauris per la segregació, i que havia sol·licitat que l'assemblea refrendés l'acord, com així es recull que va ser. El dia 10 de gener de 1980, amb registre d'entrada al Govern Civil de Tarragona de data 11 de gener de 1980, els socis fundadors de l'associació de ciutadans pro segregació de Salou, d'acord amb la Llei d'Associacions de 24 de

---

<sup>11</sup> Les referències fetes a l'expedient administratiu de Salou ho són relatives a l'expedient que consta en els arxius municipals de l'Ajuntament de Salou.

<sup>12</sup> Acta de l'Associació de Veïns Salauris, de 30 de novembre de 1979. Acta núm. 1. Pàgs. 1 i 2 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>13</sup> "*Salou Lliure*".

<sup>14</sup> Pàgs. 387 a 390 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>15</sup> Acta de la reunió de 17 de desembre de 1979, pàgs. 3 i 4 de l'expedient administratiu de Salou. El 75 % de la població havia desaparegut.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

desembre de 1964, sol·licitaren que es declarés constituïda l'associació a tots els efectes legals i la seva inscripció en el registre d'aquell Govern Civil. Amb la sol·licitud, hi adjuntaren l'acta fundacional de 10 de gener de 1980 i els seus estatuts. L'Associació desenvoluparia la seva activitat en l'àmbit territorial de la localitat de Salou<sup>16</sup> i, d'acord amb l'article 5 dels mateixos estatuts, el seu fi seria: "...la canalización de los deseos, reiterada y públicamente expresados, de los ciudadanos de la Localidad de Salou para lograr su segregación del actual Termino Municipal de "Vila-seca y Salou", de conformidad con las normas contenidas en la vigente Ley de Régimen Local y Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de Mayo de 1952 y disposiciones concordantes". Aquests estatuts foren visats pel Govern Civil, als efectes de la Llei de 24 de desembre de 1964, per resolució de 24 de gener de 1980. En la pàgina 19 de l'expedient, escrita a mà, l'acta fundacional s'aixeca, segons s'hi reflexa, amb data onze de febrer de 1980<sup>17</sup>. En aquella reunió fundacional, amb 204 assistents, 199 vots a favor i 5 vots nuls, quedava constituïda la Junta Directiva. La certificació de 12 de febrer de 1980 d'aquest acord es presentà al Govern Civil, per a la seva constància<sup>18</sup>.

El dia 31 de març de 1980, el Ple de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou tractà la matèria que ens ocupa, mitjançant un punt urgent (núm. 8) a l'ordre del dia, sota el títol "*Situación actual del problema de la pretendida segregación de Salou*". En aquesta sessió, després d'un intens debat, es resolgué, per unanimitat, el següent: "*Primero.- Iniciar con toda urgencia los trámites necesarios para la urbanización de la Avenida Vilaseca-Salou. Segundo.- Interesar de la Cámara Agraria Local que se manifiesten sobre este tema. Tercero.- Otorgar un voto de confianza a la Alcaldía para que, llegado el momento, contrate los servicios jurídicos necesarios para asesoramiento de esta Corporación. Cuarto.- Proseguir el diálogo como medio de posibles soluciones del problema planteado. Quinto.- Llevar a cabo una política de información pública respecto a lo que supone la segregación y las consecuencias que de ella pueden derivar*".<sup>19</sup>

Convé posar de relleu que en aquell moment històric el règim jurídic local constitucional encara es trobava en una fase molt embrionària. Tot i els canvis legislatius que havien d'esdevenir, però ja amb l'objectiu de sol·licitar formalment l'inici d'un expedient de segregació, l'Associació, en compliment amb el que disposava el llavors vigent article 20 del

---

<sup>16</sup> Article 3 dels Estatuts. Pàgines 5 a 49 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>17</sup> S'hi acompanya llistat de 592 persones.

<sup>18</sup> Pàgines 17 i 50 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>19</sup> Pàgines 68 a 72 de l'expedient administratiu de Salou.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, el dia 27 de novembre de 1980 demanava formalment (registre d'entrada de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou de 28 de novembre de 1980) la següent documentació: "1.- *Croquis o plano, visado por este Ayuntamiento, del término municipal de Vila-seca Salou, con señalamiento en el mismo de la línea divisoria de la entidad Salou, objeto de constitución en nuevo Municipio.* 2.- *Certificación relativa a los bienes, derechos y aprovechamientos comunales del Municipio de Vilaseca-Salou, así como a los que corresponden exclusivamente al vecindario de Salou.* 3.- *Certificación expresiva del número de habitantes, vecinos y electores del término municipal de Vilaseca-Salou.* 4.- *Certificación del número de habitantes, vecinos y electores del núcleo de Salou.* 5.- *Copia literal certificada del resumen del vigente Presupuesto Municipal Ordinario y, en su caso de los Presupuestos Extraordinario asimismo vigentes.* 6.- *Certificación comprensiva del importe total recaudado por cada uno de los diferentes arbitrios, contribuciones, tasas y exacciones, con desglose por conceptos, referida a la totalidad de término municipal de Vilaseca-Salou.* 7.- *Certificación comprensiva del importe total recaudado por cada uno de los diferentes arbitrios, contribuciones, tasas y exacciones, con desglose por conceptos, referida a la entidad o núcleo de población de Salou*"<sup>20,21</sup>

L'expedient administratiu tramitat al respecte a l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, i instruït per a la segregació, fou remès a la Generalitat de Catalunya, el dia 20 de febrer de 1982, expedient núm. 295/1981, per a la seva resolució definitiva. Aquesta remissió va donar origen a l'expedient núm. 1981/081 de la Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Administracions Públiques<sup>22</sup>, que serà el que prendrem de referència. Aquest, s'inicià per instància presentada amb data de 29 de març de 1980. L'anterior, fou ampliada i complimentada per instància de 16 d'abril de 1981. Amb les dues instàncies, els ciutadans peticionaris i signants del document foren 1.876, amb aquestes últimes validades notarialment<sup>23</sup>.

Com veurem més endavant en aquest treball, la instància inicial de l'expedient administratiu i els documents que l'acompanyaven es convertiren en l'element clau i

---

<sup>20</sup> Pàgines 98 i 99 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>21</sup> ALBINYANA, M., *Salou, la lluita i sacrifici d'un poble*, Associació d'Amics 30 d'Octubre, 2008, p. 19 a 110.

<sup>22</sup> Codi procedència: RI018. Codi Classificació R0065. Segregacions per municipis independents. Data inici i final 1981. A aquest expedient serà al que ens referirem com a "expedient de Vila-seca i Salou".

<sup>23</sup> Pàgines 1 a 94 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. Pàgines 95 i ss. del mateix.

transcendental per a la creació del municipi de Salou, doncs la Sentència de 30 d'octubre de 1989 es va remetre a aquesta als efectes d'acordar la segregació.

## **1.2 La instància de 29 de març de 1980.**

La instància té com a objecte sol·licitar que *"... se inicie, siga por todos sus trámites y se resuelva favorablemente el oportuno expediente administrativo al objeto de que se decrete la segregación del núcleo de SALOU del Municipio de Vilaseca i Salou para su constitución en nuevo Municipio independiente."* Es fonamenta, legalment, en els articles 140 i 148.12 de la CE, en l'article 9.8 i disposició transitòria segona de l'EAC'78, en els articles 12.3, 15, 18.2, 19 i 20.3 de la Llei de Règim Local, Text Articulat i Refós aprovat per Decret de 24 de juny de 1955, i en els articles 4.3, 5, 10, 12, 13, 16, 18, 19.4, 20 i 21 del Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, aprovat per Decret de 17 de maig de 1952.

La instància descriu els límits territorials del nou municipi de Salou. Segons aquesta, la porció a segregar ocupa la zona sud de l'actual terme municipal i que se senyalarà en un plànol o croquis adjunt a la instància mitjançant una línia a títol de proposta de divisió. La resta de límits territorials es descriuen com absolutament indubtables, atès que serien el terme municipal de Cambrils i el Mar Mediterrani. Així restarien descrits, de forma escrita, els límits territorials del nou terme municipal de Salou: al nord, terme municipal de Vila-seca; a l'est, aquest i el Mar Mediterrani, al sud, el Mar Mediterrani i a l'oest, el terme municipal de Cambrils. En total, aquesta línia perimetral proposada abastava mil dos-centes vint-i-una hectàrees (1.221), que contenien el casc urbà i la seva zona d'influència. El terme municipal de Vila-seca conservaria una extensió de dos mil quatre-centes quaranta nou hectàrees (2.449).

Respecte la població, s'indica que Salou i zona d'influència inclouria una població d'uns 6.000 habitants. La població de Vila-seca, després de la segregació, restaria en uns 11.000 habitants, sent la distància entre nuclis de població d'uns quatre quilometres. Al respecte, la instància es remet a un futur complement de la instància de 29 de març de 1980, apel·lant a la creació de l'associació de ciutadans pro segregació de Salou, constituïda específicament per a aquell fi<sup>24</sup>. No obstant, la instància s'explica en els següents termes: *"En atención al estado de opinión común y generalizada entre la casi totalidad de la población de Salou, favorable a*

---

<sup>24</sup> Pàgines 287 i 288 de l'expedient administratiu de Salou.

*la incoación de este expediente de segregación, es razonablemente presumible que los abajo firmantes constituirán = ha de constituir para la eficacia de la solicitud = la mayoría de los vecinos residentes en el núcleo de población de Salou y su zona de influencia, por lo que así se ha anticipado en el encabezamiento de este escrito". Reitera, també: "Sin embargo, la puntualización de este requisito ha de quedar necesariamente reservada al escrito complementario a que se ha hecho referencia"<sup>25</sup>.*

### **1.2.1 Anàlisi dels requisits per a la segregació segons la instància.**

La instància enumera els requisits per a la creació d'un nou municipi per segregació parcial. Els desglossa en els que anomena "*positius*", que serien 1) la sol·licitud formulada per una majoria de veïns residents en la porció a segregar i 2) que el municipi compti amb població, territori i riquesa imposable bastant per a sostenir els serveis municipals obligatoris, d'acord amb els recursos que la legislació habilita. Segueix, enumerant els que defineix com a "*negatius*": 1) que la segregació no privi a l'antic municipi de les condicions exigides, que són la població, el territori i la riquesa imposable bastant, i 2) que el nucli que es tracti de segregar no estigui unit per carrer o zona urbana a altre del municipi originari<sup>26</sup>.

#### **1.2.1.1 Els requisits positius.**

##### **A) La justificació del compliment del requisit de la població.**

Tot i no citar expressament referents jurídics, jurisprudencials o referències en el dret comparat, la instància apel·la al caràcter excepcional del límit mínim de població per al

---

<sup>25</sup> Pàgina 289 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>26</sup> Respecte als requisits, amb caràcter general, veure PERDIGÓ i SOLÀ, J., *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1987, p. 39 a 43. També BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 141 a 145. Veure les STS de 15 de juny de 1984 i de 22 de desembre de 1986. Segons el dictamen del Consell d'Estat de 7 de desembre de 1960: "*Por otra parte, están acreditados los motivos notorios de necesidad y conveniencia económica o administrativa que aconsejan la segregación, entre ellos las ventajas que reportaría a sus vecinos, en aumento constante, al no tener que desplazarse a una distancia considerable con la frecuencia que hoy le imponen las relaciones obligadas de carácter oficial con la capitalidad del Municipio del que se quiere segregar*". CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. Extensión y alteraciones*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1994, p. 171: "*Es causa común la <necesidad o conveniencia económica o administrativa>, salvo en el caso de la creación de un nuevo Municipio por segregación de parte del término de uno o varios Municipios. En este caso se sustituye la expresión <necesidad o conveniencia económica o administrativa> por la expresión <motivos permanentes de interés público>. Obsérvese el carácter de conceptos jurídicos indeterminados de ambos supuestos.*"



naixement de nous municipis: *"Nuestras leyes positivas, consecuentes con los principios informadores del concepto histórico, social y jurídico del fenómeno municipal, no exigen = no podrían exigir = límites mínimos de población para dar vida a nuevos municipios. Incluso cuando en el derecho histórico y en el derecho comparado aparece cualquier limitación a este respecto, so ofrece realmente como una simple indicación o "directriz", sometida a tales salvedades y reservas, que aquella presunta regla general impeditiva deviene en auténtica excepción. Y ello no puede por menos de ser así, atendida la intrínseca esencia de acontecer natural, de "hecho social", que comporta todo municipio"*<sup>27</sup>.

No obstant l'anterior, conscient la voluntat dels sol·licitants que l'argument obriria una via excessiva per a la creació de municipis insostenibles<sup>28</sup>, argumenta la construcció del nou municipi en l'aixopluc de tres pilars fonamentals: la població, el territori i la riquesa imposable, tot recordant que *"Y resulta altamente esclarecedor que, con respecto a los dos primeros, no se añade expresión alguna =ni siquiera a título aproximativo= referente a número o cantidad. Pues el objetivo absolutamente indeterminado y de significado netamente indefinido = bastante = se predica exclusivamente del término "riqueza imponible"*<sup>29</sup>, en aplicació de l'article 15 de la Llei del Règim Local. Conjuminant aquest plantejament argumentatiu amb la realitat fàctica relativa a la base poblacional del nou municipi, que quantifica en sis mil habitant, permet parlar als sol·licitants de *"... prosperabilidad, más que de viabilidad..."*<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Pàgina 290 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>28</sup> *"... compleja vida jurídica municipal entidades inmaduras e inviables."*

<sup>29</sup> Pàgina 290 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>30</sup> Sobre el concepte de població en aquesta matèria veure ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales y sus alteraciones*, I.E.A.L., Madrid, 1947, p. 48 i 49: *"Por consiguiente, con arreglo a la Ley no podrá acordarse la segregación de terrenos despoblados. Esta observación tiene importancia porque en la práctica ocurre que vecinos de un pueblo son dueños de tierras en otros términos municipales y lindantes con aquél. Dichos propietarios pueden tener interés en la segregación de esas tierras. A nuestro juicio, la solicitud no debe prosperar, puesto que no son electores residentes como requiere la Ley. La propiedad no puede sustituir a la residencia. Y residir, según el Diccionario de la Lengua, es "estar de asiento en un lugar"; el mateix autor parla de "mayoría de electores", veure p. 32. La Sentència del Tribunal Suprem de 15 de juny de 1984 parla de la necessitat de l'existència d'una vertadera realitat humana. Sobre la residència dels veïns promotors i extensió del concepte de part o parts a segregat veure dictamen del Consell d'Estat de 26 de març de 1987. CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. Extensión y alteraciones*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011, p. 126, parla del concepte de convivència veïnal i de la inseparabilitat dels elements sociològic i material dels municipis: *"El Consejo de Estado ha mantenido una prudente doctrina al respecto, a lo largo del tiempo. Repárese en que ya hacía referencia a la convivencia en su Dictamen de 6 de junio de 1953, expediente 12.252: <En términos generales, la intensidad de la acción administrativa que hoy, por múltiples razones, asumen las Corporaciones locales y que refleja en el volumen e importancia de los fines que con el carácter de obligatorios pone la Ley a su cargo, no hacen recomendable una política favorable a la creación de municipios sobre bases económicas y de población tan exiguas, pues es indudable que la multiplicidad e importancia de los fines a cargo de los Municipios según la legislación vigente exigen bases reales adecuadas, si bien es ésta una materia en la que se procura moderar las alteraciones para herir lo menos**

## B) La justificació del compliment del requisit del territori.

La instància recull els mateixos arguments que en l'apartat anterior, si bé reconeix literalment que "*...el elemento "territorio" es cualitativamente necesario como soporte físico del Municipio, resulta cuantitativamente contingente como sometido a criterios y realidades de infinita variabilidad*"<sup>31</sup>.

---

*posible la convivencia tradicional, pero sin que ello suponga que las situaciones creadas puedan servir de precedente o de orientación para la constitución de nuevos Municipios.> Precisamente la pacífica convivencia es la que justifica que no deba mantenerse <a ultranza una situación real indeseada y de imposible mantenimiento de espaldas a la realidad, ante una generalizada y dramática resistencia>, según se puede leer del Dictamen de 26 de mayo de 1983, expediente 45.303. Para el Consejo de Estado realidad de falta de convivencia justifica la segregación. En realidad, tal segregación no hará otra cosa que dar estado real al hecho de que existan dos comunidades vecinales diferentes, cada una de ellas con conciencia de su propia identidad. En el mismo sentido de lograr una <decorosa convivencia> se ha pronunciado el TS en su sentencia de 12 de noviembre de 1973, relativa a la fusión de Municipios."* Respecte la rellevància de l'element població en les fusions de municipis, veure GALLEGO BURÍN, A., "El término municipal", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 21, 1945, i núm. 23, 1945, p. 826 i 827. Respecte el concepte legal d'electors a veïns, i la prohibició de segregació respecte nucli de població unit "*por calle o zona urbana al término municipal originario*", veure el mateix autor, p. 828. També BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 159 a 161. Sobre la voluntat del nucli de població veure dictàmens del Consell d'Estat de 21 de febrer de 1963, 27 de juny de 1963, 9 de juliol de 1981, 5 d'agost de 1962, 9 de maig de 1963 o 22 de maig de 1963. La població, o *universitas personarum* (Dictamen Consell d'Estat 1518/94, de 8 de setembre de 1994) com a principal factor, però no constitutiu; a PALMA FERNÁNDEZ, J.L., "El territorio de las administraciones locales. Alteración de términos municipales", a AROZAMENA SIERRA, J., (Coord.), *El derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, p. 265. Respecte l'evolució del concepte de població fins a la reforma operada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, veure PONS PORTELLA, M. "La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios y Administración Local, Nueva Época*, núm. 5, gener-juny, 2016, p. 1 a 14 (document electrònic). El Consell d'estat, en Dictamen 835/91 de 19 de desembre de 1991 i 1518/1994, de 8 de setembre de 1994 mostraria la seva prudència davant d'alteracions de termes municipals amb menys de 2.000 habitants. En el Dictamen 1876/94, de 3 de novembre de 1994 mostraria un llindar numèric general de 5.000 habitants i que s'ha de justificar la necessitat de la creació d'una nova administració autònoma. La STSJ d'Andalusia de 31 de maig de 2001 estableix que la voluntat de la majoria, per si sola, no és determinant en la procedència de la segregació sol·licitada, doncs cal la concurrència d'altres causes objectives tendents a acreditar l'existència d'un fet diferencial.

<sup>31</sup> Pàgina 291 de l'expedient administratiu de Salou. Per GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 829: "*Nosotros interpretamos aquello en el sentido de que a pesar de la indicación de la petición vecinal respecto al deslinde territorial, el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados podrán acordarlo de otra manera, sin que esta discrepancia o la de las Corporaciones entre sí deba dar lugar a la resolución por las Cortes, ya que por ministerio de la Ley se debe resolver la discrepancia adjudicando los territorios "en proporción al número de residentes respectivos"*. Sobre el territori proporcional i continu veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 145 a 159. Respecte el concepte de nuclis de població diferenciats, veure ESCUIN PALOP, C., "La alteración de los términos municipales", a MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003, p. 1280 a 1282: "*El núcleo de población debe tener cierta entidad, medida en el contexto de cada proyecto de alteración territorial'*". Sobre el concepte de nucli de població i nucli territorialment diferenciat i no unit a la zona urbana veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 151 a 157: citades per l'anterior, la sentència de 20 de juliol de 1983 defineix la idea física de nucli, independentment de determinacions urbanístiques, "*Para la STS 28-IX-1983, el concepto <núcleo de población> del artículo 3.1 b) del decreto 909/78, de 14 de abril, debe delimitarse examinando en cada caso concreto las características que influyen en el mismo y estimarlo concurrente cuando*

### C) La justificació del compliment del requisit de la riquesa imposable.

És evident i reconegut que la justificació d'aquest element o requisit és complexa. Pel que la sol·licitud fou acompanyada, tot i que amb posterioritat a la instància que ara s'analiza, d'un informe econòmic<sup>32</sup>.

---

*tales circunstancias acrediten que la instalación de la nueva farmacia comportará un apreciable mejora en la prestación del servicio farmacéutico a un conjunto de población, incluso disperso, que aparezca dotado de una cierta homogeneidad que le atribuya en alguna forma, un carácter diferenciable del resto del casco urbano, aunque ello sea debido a circunstancias distintas de las previstas en el número 2 de la OM de 21-XI-1979, por tener ésta un alcance simplemente orientador e indicativo'*, la STS de 14 de febrer de 1984 considera l'autor que iguala els conceptes legals de nucli i de casc urbà, contrari a la STS de 30 d'octubre de 1985 que parla de població dispersa, o de la STS de 16 d'abril de 1991 que sembla establir un concepte que supera el terme municipal. En conclusió, l'autor considera que *"... difícilmente llegaríamos a una conclusión única, pero podríamos decir que para todo este conjunto de sentencias lo más importante del núcleo es su funcionalidad para la prestación de un servicio, y que por ende, para ello, tiene que existir cierta diferenciación y no desde parcelas absolutamente estancas. Y esto no es mal punto de partida. Si la legislación quiere limitar el número de población, territorio o cualquier otra circunstancia, que lo haga -cuestión hasta conveniente-, pero no que lo deje a arbitrios administrativos, salvo que estos partan, eso sí, de la adecuada prestación de los servicios obligatorios de ámbito municipal para el ciudadano y de la capacidad económica para ello, puntos verdaderamente claves para la creación de cualquier ente u órgano'*. El nucli de població com a concepte jurídic indeterminat i mínim poblacional veure SAN MARTÍN SEGURA, D., "La alteración de términos municipales en La Rioja y defensa de la autonomía local. Consideraciones a partir de la segregación del exclave de SOMALO", *Anuario Jurídico La Rioja*, Universidad de La Rioja, núm. 15, 2010, p. 250 a 253.

<sup>32</sup> Sobre la suficiència econòmica veure ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1277 a 1278. Veure també BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 175 a 181, respecte la capacitat econòmica, la suficiència econòmica i el compliment de competències i no disminució de prestació de serveis públics. Sobre la suficiència de mitjans de la proporció segregada i la matriu, STS de 24 d'octubre de 1989: *"En definitiva, ningún obstáculo se detecta para que la segregación pretendida haya de ser aprobada, porque no pueden prevalecer simples alegaciones ni siquiera adecuadamente concretadas y mucho menos probadas y referenciadas a una supuesta desigualdad de territorio, de población y de recursos económicos por parte del municipio primitivo o del proyectado segregar, caso de llevarla a cabo, pero es que, aun en la hipótesis de que aquélla fuera cierta como se hizo ver por la Sentencia de esta Sala de 22 de diciembre de 1986 (RJ 1987\1553), la Ley no exige que se dé una absoluta igualdad en todos esos elementos, sino «que la porción segregada tenga medios bastantes para subsistir por sí misma, en función de su población, territorio y riqueza imponible con el decoro que exige el normal bienestar que proporciona al hombre la prestación de los servicios municipales mínimos..., y que, a su vez, el municipio primitivo quede también con medios suficientes al mismo fin», condicionantes legales y reglamentarias estas que, con otras exigencias de forma y fondo -en esta ocasión cumplidas- constituyen el único correctivo a «la natural vocación y aspiración de un grupo humano a constituir un municipio propio por estar arraigado en un determinado territorio y hallarse vinculado entre sí por vigorosos nexos surgidos y mantenidos con ocasión y como consecuencia de comunes y trascendentes circunstancias», lo que es «inclinación que el Derecho, rector por antonomasia y esencia de las relaciones sociales, no puede ignorar ni negar» -Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 1984 (RJ 1984\4629)-, sobre todo cuando, por lo que se ve a través de lo actuado, en esta ocasión esa aspiración y vocación de autonomía municipal -que, por cierto, la Constitución refuerza- es una constante histórica, por cuya deducción es necesario estimar la demanda en cuanto al primer pedimento que se inserta en el suplico de la misma, pero desestimarla respecto al segundo, porque este Tribunal no puede hacer declaración alguna sobre la válida preexistencia del Decreto de 7 de enero de 1937 por el que la entonces Generalidad de Cataluña aprobó la segregación del núcleo de población a que este proceso se contrae, ya que tan concreto tema no fue objeto de solicitud ni decisión*

### 1.2.1.2 Els requisits negatius.

En aquest aspecte la instància es limita a enunciar que la segregació plantejada no privaria ni de població ni de territori al municipi d'origen. Respecte a la població i al territori,

---

*en vía administrativa ni, consiguientemente, de la interposición de este contencioso, por más que, a lo largo de la tramitación del mismo, dicho precedente se haya aducido como uno de tantos fundamentos de la pretensión de los promotores del expediente, habida cuenta de que, en otro caso y como se advirtió por las Sentencias de 7 de diciembre de 1972 (RJ 1972\5174), 6 de mayo de 1976 (RJ 1976\2539), 5 de febrero de 1979 (RJ 1979\566) y 22 de diciembre de 1986 (RJ 1987\1553), se rebasaría al ámbito esencialmente revisor que a esta Jurisdicción se atribuye".* Sobre la viabilitat de l'ens matriu veure dictàmens Consell d'Estat de 14 de juliol de 1970 o 18 de març de 1971. Segons el Dictamen del Consell d'Estat de 16 de març de 1978, si no es justifica la solvència econòmica del nou municipi i la seva capacitat per a prestar els serveis que com a tal li correspondrien correspon denegar la segregació. Sobre una viabilitat futura turística de la part a segregar veure CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "El término municipal. Extensión y ...", op., cit., p. 134: "Debe hacerse constar que el Consejo de Estado consideró como procedente hacer alusión al logro ulterior de las condiciones exigidas por la legislación vigente para que fuese procedente la creación de un nuevo Municipio. La base de la argumentación estaba en el artículo 16 de la LRL de 1955 que permitía esta segregación en el caso de que el Municipio que se pretendía crear <por la importancia de su actividad productora se estime que ha alcanzado o podrá alcanzar en breve tiempo las condiciones de capacidad señaladas en el artículo anterior>. Esta previsión legal ya existía, en el RP de 1952, por lo que el Consejo de Estado es coherente con esta normativa en su Dictamen de 30 de septiembre de 1965, expediente 33.879. Pero, aunque en la actualidad es frecuente el argumento de la viabilidad de los nuevos Municipios cuya creación se pretende basándola en su brillante realidad y futuro turístico (era esa la referencia concreta a la que aludía entonces este Dictamen), lo cierto es que tanto el TRRL (art. 6) como el RP vigente (art. 3) han suprimido la referencia expresa al futuro, a la que tanto se refería el artículo 16 LRL de 1955, como el artículo 6 del RP de 1952. Por tanto, la viabilidad del nuevo Municipio tiene que quedar acreditada, desde, los datos de presente que puedan acreditarse en el expediente". Sentencia del Tribunal Suprem de 22 de desembre de 1986: "... puesto que la Ley no exige que resulte identidad de territorio en casos de segregación entre el originario y el segregado sino que la porción segregada tenga medios bastantes para subsistir por sí misma en función de su población, territorio y riqueza imponible con el decoro que exige el normal bienestar que proporciona al hombre la prestación de los servicios municipales mínimos (artículos 15 de la Ley y 5.º del Reglamento de Población y Demarcación Territorial) y que a su vez el municipio primitivo quede también con medios suficientes al propio fin (artículo 13, 10 del mismo Reglamento de Población); y como que lo que resulta acreditado es que ambos territorios cuentan con medios suficientes para poder atender esas obligaciones mínimas y subsistir independientemente con autonomía (aun apreciándose que se trata de zonas deprimidas con pobres recursos); se está en el caso de haber de rechazar también estos motivos de impugnación;". Per SAN MARTÍN SEGURA, D., op., cit., p. 248, "... el concepto de suficiencia económica de los entes locales no es equivalente al de suficiencia de recursos propios –según ha sostenido el tribunal Constitucional-, en el ámbito que nos ocupa...", en referència a la STC 28/2004, de 25 de març, FJ 10º. Segons el Dictamen del Consell d'Estat 1876/94, de 3 de novembre de 1994, la viabilitat legal conté un component econòmic que inclou la idea de capacitat de generar recursos i de mantenir la qualitat dels serveis públics que es venien prestant. Conceptes que són, pel TS, en la sentència de 16 de maig de 2001, conceptes jurídics indeterminats. Respecte a l'interès general en aquesta matèria, serà un requisit essencial però de difícil ponderació (dictàmens del Consell d'Estat 1988/96, de 27 de juny de 1996, 835/91 de 19 de desembre de 1991 i 3964/96, de 27 de febrer de 1997); ens indica el Consell d'Estat que serà "... apreciable en cada supuesto de hecho concreto, para que pueda aprobarse el proyecto segregador; la viabilidad legal dependerá, fundamentalmente, de un triple elemento: territorial, humano y económico, junto con un motivo de interés público que justifique la alteración pretendida." (a D. 1876/94, de 3 de novembre de 1994) , i no es demostra tant sols amb la unanimitat dels veïns (Dictamen del Consell d'Estat 1518/1994, de 8 de setembre de 1994). La STS de 3 de maig de 2004 parla d'interès públic prevalent que ho justifiqui.

es remet a les referències descriptives anteriors de la pròpia instància. Respecte al requisit de la riquesa imposable es remet al mateix informe jurídic que pretén la justificació d'aquest mateix requisit per al nou municipi<sup>33</sup>.

### **1.2.1.3 La justificació del compliment dels requisits simultanis: article 20.1 del Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals.**

L'article 20.1 del Decret de 17 de maig de 1952, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial, relatiu als casos de constitució d'un nou municipi mitjançant segregació de part d'altre o altres, recull dues vies d'inici de l'expedient: o bé per acord de les Corporacions interessades, que no és el cas, o bé a instància dels veïns de la part o parts que s'hagin de segregar; recull, alhora, un requisit formal, que és l'observança dels tràmits previstos a l'article 15. En la instància s'indica que, tot i no exigir el citat article una majoria de veïns, caldrà complir amb aquest requisit quantitatiu, en aplicació analògica de l'article 19.1 del mateix text legal segons el qual, per als casos de segregacions de part d'un municipi per tal d'agregar-se a un altre serà necessària la "*petición escrita dirigida a su Ayuntamiento por la mayoría de los vecinos residentes en la porción que hayan de segregarse.*" Tot seguit, la sol·licitud apel·la a l'apartat 2 de l'article 20 que regula els documents que s'hauran d'acompanyar a la instància, ressaltant el caràcter impersonal de la fórmula legal utilitzada ("*Lo cierto es que ni este precepto ni otro alguno de la Ley y Reglamento determinan quien o quienes vienen obligados a acompañar tales documentos; la fórmula absolutamente impersonal utilizada "deberán acompañarse" deja abierta una razonable duda en torno a la*

---

<sup>33</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Estudios de Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, p. 76: "*En cualquier caso, la segregación parcial no podrá llevarse a cabo: <a) cuando con ella hubiera de resultar privado de las condiciones exigidas por el artículo 3º para la creación de municipios>, <b) cuando el núcleo o poblado de que se trate estuviere unido por calle o zona urbana a otro del municipio originario>. El párrafo a) parece superfluo, por lo que hemos dicho antes en relación con el artículo 13.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y el párrafo segundo ofrece la dificultad interpretativa del concepto de calle o zona urbana que hay que integrar de acuerdo con la legalidad urbanística (régimen del suelo urbano, arts. 78 y siguientes de la Ley del Suelo y concepto de calle, más confuso pero que puede extraerse del Reglamento General de Carreteras, cuyo artículo 7 dice que no tienen la consideración de carreteras las vías que componen la red interior de comunidades municipales, y se entenderá que componen esta red interior las calles, rondas, paseos y cualquier otra vía municipal siempre que no tengan la consideración legal de travesía ni formen parte de la red arterial de la población).*"

*fijación de la persona o personas sobre las que recae la carga de esa incorporación documental al expediente".)*<sup>34</sup>

La minsa regulació al respecte obria certs dubtes que la sol·licitud exposava, com podien ser: *"Los Ayuntamientos tienen atribuida por Ley competencia exclusiva y excluyente para la "instrucción" de estos expedientes, cuando menos en su fase inicial; la totalidad de los datos que han de recogerse en dicha documentación obran únicamente en poder del respectivo Ayuntamiento; que uno de tales documentos, el reseñado en el apartado 8º = en los casos que resulte exigible = ha de incorporarse necesariamente con posterioridad a la presentación de la instancia y, además, a cargo del Secretario del Ayuntamiento; y que otro, cuando menos, el señalado en el número 4º es de estricto carácter mixto: solicitantes/Ayuntamiento."*<sup>35</sup>

Per tal de superar una lectura restrictiva, diu la sol·licitud, del text legal, els documents exigits s'integrarien a la instància inicial. És més, disposa expressament que els documents exigits en el precepte 4art (projecte de divisió de béns i drets, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altre dret i obligació, així com les bases per a resoldre possibles qüestions), 5è (proposta de designació de regidors) i 9è (proposta relativa al nom que haurà de donar-se al nom del municipi i ubicació de la capitalitat), al considerar-los *"documents transcendentals"* diu que *"... se integraran en esta misma instancia, como parte unida e inseparable de la misma, ..."*<sup>36</sup>.

### **1.2.2 La justificació de la sol·licitud de la segregació.**

Cites doctrinals diverses pretenen fonamentar la sol·licitud formulada i que es recullen a la mateixa com Joaquín Costa *"El Municipio es una realidad anterior y superior a la Ley, y por consiguiente, el molde de aquélla no es el de ésta, sino al revés"*, José Calvo Sotelo *"El municipio no es hijo del legislador, es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también, y, además, superior a la Ley"*, Zanobini *"El Municipio es un producto*

---

<sup>34</sup> Respecte l'inici de l'expedient a iniciativa dels veïns, veure PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 48 a 49, ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.305 a 1.306, SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 78 i 80. Sobre la iniciativa veïnal, la població legitimada, la residència i la fórmula de compareixença, veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 211 a 219.

<sup>35</sup> Pàgina 293 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>36</sup> Pàgina 294 de l'expedient administratiu de Salou.

*espontáneo de las condiciones geográficas y demográficas, sobre todo de la concentración de la población*", Carreras Justiz "*Dondequiera que exista el hecho social del Municipio, y tal como existiere, allí hay una personalidad que necesita ser reconocida por el legislador para facilitar la vida del derecho; ese es el derecho natural. Es la enseñanza de la realidad; de la naturaleza.*", Posada "*El municipio es un núcleo social de vida humana*". Definitivament doncs, el plantejament de la instància apel·la a la concepció natural de municipi, citant l'article 1 de la Llei de Règim Local que defineix el municipi com a entitat natural integrant de l'Estat, i ho relaciona amb els preceptes constitucionals dels articles 140 i 148.1.2 de la CE. Sota la premissa de la concepció natural del municipi i, per tant, mutant "*... el ordenamiento jurídico prevé la inexorable realidad de que esas entidades naturales básicas, por propia ley física – cuasi fisiológica – estén sometidas a cambios y mutaciones; y provee lo necesario para el reconocimiento de estas transformaciones, dando cauces formales a la realidad*". Així, l'argument es consolida amb el dret positiu que habilita les modificacions dels termes municipals (arts. 11 a 20 de la Llei de Règim Local i 4 a 25 del Reglament de Població i Demarcació Territorial del 1952), vigents en el moment de formular la sol·licitud<sup>37</sup>.

Cita també, la instància, altres arguments a partir de la doctrina del Consell d'Estat, reiterada i declarada, en el sentit que "*la división territorial no puede considerarse como algo rígido y petrificado, sino que debe acomodarse a las circunstancias objetivas*", pel que "*... a cuyo fin los preceptos legales sobre alteración de términos municipales están abiertos a la acogida de la realidad en cuanto justificativa de esas acomodaciones de la división administrativa (Dictámenes, entre otros, de 21 de septiembre de 1967, de 20 de junio de 1968, de 9 de mayo de 1968, de 26 de mayo de 1966)*"<sup>38</sup>.

Tot i la concepció del municipi natural que expressa la instància, reconeix i és conscient que requereix d'un element transcendental, que és la població. I que, per tant, la voluntat d'aquella població, al respecte de l'alteració, és essencial. I en aquest sentit, cita literalment diversos paràgrafs de dictàmens del Consell d'Estat: "*El principio dispositivo de la voluntad de la población no es, absolutamente hablando, la causa o motivo esencial de la resolución que deba adoptarse en este tipo de expedientes, pero es bien cierto que la legislación vigente toma esa voluntad, debidamente acreditada y comprobada, como presupuesto inicial del expediente*

---

<sup>37</sup> Pàgina 294 i 295 de l'expedient administratiu de Salou. Sobre la necessitat d'arguments objectius, claredat de circumstàncies i informació objectiva veure dictamen del Consell d'Estat de 12 de febrer de 1970 o de 17 de setembre de 1971.

<sup>38</sup> Pàgines 296 i 297 de l'expedient administratiu de Salou.

*y, por ende, de la resolución que en el mismo procede adoptar” (Dictamen de 5 de juliol de 1962), “El Consejo de Estado debe subrayar la trascendencia, en expedientes de esta índole, de la manifestación de voluntad del núcleo de población interesado. En el expediente consta que dicha población en su inmensa mayoría, ha solicitado la alteración. Ello implica la expresión de la voluntad de ese grupo en sentido favorable. El Consejo de Estado debe recordar que la población constituye uno de los elementos fundamentales de un municipio. Y cuando una población se manifiesta, mediante un acto voluntario... no puede menos de tomarse en consideración esa manifestación, ya que a nada conduce imponerle su adscripción a una entidad municipal a la que no desea pertenecer” (Dictamen de 21 de febrer de 1963), “No puede menos de tomarse en cuenta el respeto a las manifestaciones de voluntad,...” (Dictamen de 22 de maig de 1963), “... debe darse un grande y preeminente valor a esa manifestación de voluntad,... que es digna del mayor respeto y protección” (Dictamen de 9 de maig de 1963)<sup>39</sup>.*

### **1.2.3 Qüestions jurídiques processals que concreta la sol·licitud: la legitimació de la col·lectivitat.**

L'article 20.1 del reglament abans citat atorga als peticionaris la legitimitat per a formular la sol·licitud en qüestió. Es configura com una petició col·lectiva, el règim jurídic de la qual es sustenta, d'acord amb l'escrit, en els articles 24 i 25 de la Llei de Procediment administratiu de 17 de juliol de 1958, aplicable supletòriament d'acord amb l'article 1 de la mateixa llei. Apel·lant a aquests articles, els signataris de la sol·licitud nomenaven un representant, davant del qual s'entendrien les posteriors accions administratives. Recordava, així mateix, que les competències municipals abastaven l'inici i la tramitació de l'expedient, mentre que la seva resolució correspondria al Consell Executiu o Govern de la Generalitat de Catalunya i que la resolució municipal s'hauria de dur a terme en un termini màxim d'un mes, ex article 21 del reglament, i que si aquella no es produïa, s'hauria d'entendre en sentit favorable, d'acord amb l'article 19.4 de la citada disposició reglamentaria. Per tot plegat, doncs, i amb els fets i fonaments de dret exposats, quedava sol·licitada la “*segregación del núcleo de SALOU del Municipio de Vilaseca i Salou, para su constitución en nuevo Municipio*

---

<sup>39</sup> Pàgines 297 de l'expedient administratiu de Salou. Respecte la relació dels elements població i territori en les alteracions de termes municipals, veure PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 16 a 23. Respecte la vida en l'àmbit municipal com a fet natural de relacions de veïnatge i necessitats comunes i les alteracions de termes municipals, veure GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 810 i 811. ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.270 a 1.272. També dictamen del Consell d'Estat de 4 de març de 1971.



*independiente con la denominación dicha de "SALOU" y capitalidad en el núcleo urbano actual de esta entidad de población", adjuntant els documents relatius als apartats 4º, 5º i 9º de l'article 20.2 del Reglament<sup>40</sup>.*

### **1.3 La sol·licitud de 16 d'abril de 1981 i la documentació annexa<sup>41</sup>.**

El dia 16 d'abril de 1981 es registra d'entrada a l'Ajuntament de Vilaseca i Salou la instància, de la mateixa data, per la qual un nombre determinat de veïns del nucli de Salou sol·licitaven que "*teniendo por unido este escrito al expediente de segregación de SALOU para su constitución en nuevo Municipio independiente, surta sus efectos en calidad de complemento y puntualización de la instancia que motiva la incoación de esta tramitación*"<sup>42</sup>.

En relació als antecedents citats en la dita instància, aquesta descrivia que la població de dret de Salou es fixava en 6.323 habitants, dels quals 3.511 eren electors (documents 93 i 94 adjunts a la instància: certificacions de la secretaria de Vilaseca i Salou). En atenció a aquestes dades, la població de dret de Vila-seca restaria establerta en 11.197 habitants, sent la població total del Municipi de 17.520 habitants de dret. Indica la instància que de 182 municipis de la província de Tarragona, Vilaseca estaria en el lloc 5è, i Salou en el 14è, en termes de població. La demografia de Salou havia mantingut una tònica ascendent, de "*considerable expansión demográfica*", segons l'avanç del cens de població extret de la rectificació padronal tancada a 31 de desembre de 1975, amb un creixement superior al 50% en els últims quatre anys (les certificacions que s'incorporen a la instància feien referència a

---

<sup>40</sup> Dictamen del Consell d'Estat 1839/96, de 13 de març de 1996: ha de ser interpretat, el concepte en si de legitimació col·lectiva, de forma flexible. La majoria, no és dóna per complimentada computant aquesta en relació a tot el territori. Tampoc es pot considerar nucli de població a qualsevol assentament de població, i haurà de tenir certa entitat. Respecte el dret d'autonomia com a motiu o element justificatiu, aclaridora ho és la sentència del Tribunal sobre de 16 de maig de 2001, i per la qual "*... parece que lo que se pretende expresar es una lesión de un futuro derecho a la autonomía municipal de la parte de territorio que se quiere segregar. Es obvio que no puede proclamarse la lesión de un derecho, sin antes haberse adquirido el mismo, por lo que, en el caso presente, la autonomía, entendida como <no injerencia de otros poderes públicos en la ordenación y gestión de sus intereses propios>, mal puede predicarse de una porción del municipio que carece de capacidad de ordenación y gestión, por no haber adquirido personalidad jurídica pública. En este sentido, la sentencia de esta Sala de 16 Ene. 1998 ha declarado que no existe nada parecido a un derecho subjetivo, por parte de un núcleo diferenciado y con características peculiares, para erigirse en entidad local; menos aún, en nuestro caso, para segregarse*".

<sup>41</sup> Sobre la subsanació de vicis en la forma d'inici veure dictamen del Consell d'Estat de 30 de setembre de 1965 o de 4 de març de 1971.

<sup>42</sup> Pàgines 110 a 118 de l'expedient administratiu de Salou. Pàgines 1 a 430 (Doc. 90) de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

la revisió padronal a 31 de desembre de 1979)<sup>43</sup>. El nombre total de signants de la instància, segons acta notarial, fou de 1.876 de residents de la zona a segregar. La instància, considera complert el requisit de la majoria absoluta de peticionaris en considerar que aquells superaven, amb escreix, els 1.756 habitants (3.511 electors). Puntualitza, en relació a la població, que no obstant la població de dret era de 6.323 habitants, en períodes de l'any s'excedia dels 50.000 habitants<sup>44</sup>.

Els antecedents econòmics vindrien recollits en informe adjunt, com a document núm. 91 de la instància, als efectes oportuns. D'acord amb aquell informe, i prenent de referència el pressupost per a l'exercici de 1980 de l'Ajuntament de Vilaseca i Salou, el pressupost ordinària del municipi de Salou hauria estat de 111.239.351 de pessetes. Aquest informe, respecte la riquesa imposable, conclou i acredita que *"... ni el antiguo municipio de Vilaseca, después de la segregación, ni el nuevo Municipio de Salou carecerían de los medios*

---

<sup>43</sup> Pàgines 466 a 474 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>44</sup> En la pàgina 703 a 708 de l'expedient de Vila-seca s'observen discrepàncies amb el nombre de signants, doncs 105 es consideren, per la Secretaria General, com a no vàlides. Confirmaria, per altra banda, el núm. de 3.511 electors. També hi consten adhesions posteriors: pàgines 575 a 698 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. En les pàgines 1043 a 1067 consta el procés de comprovació de les signatures presentades: en el primer control es detectaren 73 firmes no corresponents al cens electoral de 31 de desembre de 1979, 29 firmes de menors d'edat i tres firmes duplicades, pel que 105 firmes no foren vàlides. En un control posterior s'hi afegiren, com a no vàlides, 34 firmes més, detectant 57 supòsits de doble empadronament. Veure també pàgines 1076 a 1103 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. En la sentència del Tribunal Suprem de 23 de febrer de 1981 es resol la creació del municipi de Loriguilla amb una població de dret de 1.051 habitants tot sentenciant que *"... cuenta el nuevo Municipio con riqueza imponible, población y territorio bastante para sostener sus servicios municipales obligatorios..."*. El Consell d'Estat, en el seu dictamen 50.560/1987, informa favorablement respecte la minsa població, manifestant que *"El carácter reducido en cuanto a población del núcleo que se segrega, sea un argumento per se contrario a la segregación pretendida, toda vez que el régimen especial para municipios con población inferior a 2.000 habitantes previsto en el Texto Articulado Parcial de la Ley de Bases 41/1975 de 19 de abril aprobado por Real Decreto 3.046/77, de 6 de octubre, no han sido recogidos en el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril"*. El mateix òrgan, en Dictamen 51.740-1 deia *"En ese sentido, parece evidente que la determinación de la población exigible para que pueda constituirse un nuevo municipio, no es una cuestión que pueda resolverse con la mera invocación de una determinada cifra, sino que exige, por el contrario, ponderar los diversos datos históricos, físicos y económicos que singularicen a la concreta comunidad humana que aspira a constituirse y organizarse, desde un punto de vista jurídico-administrativo, como municipio independiente"*. En els dictàmens 52.509 i 51.492 es considera que el mínim de població s'ha d'establir per norma legal. El Tribunal Suprem, en la sentència de 15 de juny de 1984, introduiria la visió finalista *"... se reconoce el derecho del núcleo de población del término municipal de... a constituirse en Municipio, por constituir una realidad humana que dispone de los elementos territorial, demográfico y económico para alcanzar el estatuto propio de ente local municipal..."*, parlant també de natural vocació o aspiració d'un grup humà. En el mateix sentit que l'anterior les sentències de 31 de març i de 22 de desembre de 1986. ESCUIN PALOP, C., op., cit., p 1.274: *"Hay, además, que tener en cuenta que los diversos tipos de municipios existentes (urbanos, rurales, metropolitanos, turísticos, etc.), dificulta el establecimiento de un mínimo de población común para todo el territorio nacional o, dicho en otros términos, que la diversidad de colectividades locales les favorece el establecimiento de diferentes criterios demográficos"*. Sobre la insuficiència de població veure STS de 9 de maig de 1997.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

*económicos y necesarios para el cumplimiento de sus fines y en atención de los servicios municipales que las leyes exigen. Antes al contrario, ambos Municipios, después de la segregación de SALOU, contarán con riqueza imponible y con ingresos ordinarios sobrados para atender a sus obligaciones municipales.*"<sup>45</sup>.

La documentació que acompanya la instància s'ordena segons disposa l'article 20.2 del Reglament de Població i Demarcació Territorial<sup>46</sup>:

1. Plànol del terme municipal. S'adjunta plànol de l'Institut Geogràfic Nacional, a escala 1:25.000, on s'hi assenyala la línia divisòria en vermell del nou municipi (document 1). La resta de límits territorials restaven definits pels límits territorials amb el mar mediterrani i el municipi veí de Cambrils<sup>47</sup>.
2. El requisit de la memòria a què fa referència el reglament de població i demarcació territorial fou substituït per actes notariais (documents 2 al 90 bis) "*... en las que la mayoría de los vecinos de Salou = la totalidad de los firmantes de la instancia = se comprometen a responder subsidiariamente, ante el nuevo Municipio, en su día, respecto a la parte correspondiente en los créditos que existan, salvo las obligaciones originarias del Ayuntamiento originario*".
3. L'informe demostratiu de la viabilitat d'ambdós municipis, s'incorpora com a certificat del secretari de l'associació de ciutadans pro segregació de Salou, com a document núm. 91. Les conclusions del mateix foren, literalment, les següents: 1. "*El Ayuntamiento de Vilaseca, después de practicada la segregación parcial del núcleo de población y zona de influencia de Salou, seguirá contando con medios, no sólo suficientes sino holgados, para atender a los fines que la ley impone. 2. El nuevo Ayuntamiento de Salou dispondrá, igualmente, de medios sobrados para atender a sus*

---

<sup>45</sup> En les pàgines 1067 a 1076 s'analitza aquesta riquesa imposable. També 1103 a 1107, de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>46</sup> Com a antecedent legislatiu, el Reglament de Població i Termes municipals de 2 de juliol de 1924, a ROYO VILLANUEVA, S., "*Los términos municipales...*", op., cit., p. 32 a 34.

<sup>47</sup> Pàg. 122 de l'expedient administratiu de Salou. Al respecte, veure les pàgines 1041 a 1043, que indiquen una superfície de 1.489,375 hectàrees, sent el 40,58% de la superfície total del municipi, segons el col·legi oficial d'enginyers tècnics en topografia de Catalunya i Balears. Veure també pàgines 1107 a 1124 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. En aquestes últimes pàgines es plantegen alternatives de divisió territorial, des del punt urbanístic però també des de la organització política territorial.

*propios fines, lo que, al propio tiempo, le situará en condiciones óptimas para la implantación y perfeccionamiento de importantes servicios públicos indispensables por exigencias del fenómeno turístico en que se encuentra inmerso y del que es = y desea seguir siendo = uno de los más destacados protagonistas. 3. La diversidad socio-económica entre los núcleos de Vilaseca y de Salou y, consecuencia de ello, las inexorables divergencias en orden a formar criterios y fijar fines para la implantación de prioridades, exijan, más que aconsejan, reestructurar la configuración actual del Municipio de Vilaseca, procediendo a segregar del mismo, para su constitución en nuevo Municipio independiente, el núcleo de población y zona de influencia de Salou”*

<sup>48</sup>.

4. El projecte de divisió de béns i drets, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altre dret i obligació entre l'ajuntament originari i el de nova creació, així com les bases per a resoldre qualsevulla qüestió que no s'hagués pogut resoldre, s'incorporà i s'integrà en la pròpia instància, "*... a continuación del Suplico principal, formando cuerpo inseparable de la misma. Documento integrado formando un cuerpo unido con la propia instancia*". Aquest document el podem trobar a les pàgines 269 a 271 de l'expedient administratiu de Salou. És transcendent posar de manifest que el mateix comença establint que "*Sobre plano o croquis que habrá de acompañarse a esta instancia, se señalará en forma destacada la línea de separación entre el antiguo y el nuevo municipio, entendiéndose que todos los bienes, aprovechamientos, usos públicos, y cualesquiera otros derechos comprendidos en la zona designada para el nuevo municipio, serán de la exclusiva propiedad, uso y disfrute del Ayuntamiento de*

---

<sup>48</sup> En les pàgines 123 a 176 hi consten diversos informes de la intervenció del municipi de Vilaseca i Salou relatius a la situació econòmica del moment. Pàgines 177 a 268. Sota el títol "*Informe demostrativo de que ni el nuevo municipio de Salou, una vez constituido, ni el antiguo de Vilaseca, después de la segregación, carecerán de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines*". Document aprovat per la Junta Directiva de l'Associació de ciutadans pro segregació, per unanimitat, en sessió de 10 d'abril de 1981. Els documents analitzats foren els següents: pressupost ordinari de despeses i ingressos de l'Ajuntament de Vilaseca de l'any 1978, la liquidació per conceptes d'ingressos i per partides de despeses del pressupost de l'exercici de 1978, avantprojecte de pressupost extraordinari V-78 i W-78 de Vilaseca, Liquidació per conceptes d'ingressos i per partides de despeses dels acabats d'esmentar, pressupost especial d'urbanisme de 1978 i liquidació del mateix, pressupost ordinari de l'exercici 1979 i liquidació del mateix, projecte de pressupost extraordinari X-79 i la seva liquidació, pressupost especial d'urbanisme de l'exercici 1979 i resum del pressupost ordinari per a l'exercici 1980. També pren consideració de la població existent, de la divisió territorial que s'aportaria adjunta a la instància i diversos estudis estadístics d'organismes públics i entitats de Salou. Pàgines 431 a 494 de l'expedient de Vila-seca i Salou, i incorpora pressupost ordinari de despeses i ingressos del municipi de Vila-seca i Salou, avantprojectes de pressupostos extraordinaris i liquidacions per conceptes d'ingressos i de despeses dels exercicis econòmics de 1.978 i 1.979 i un resum del pressupost ordinari de 1.980.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

*SALOU, y que la superficie interior que determine dicha línea, junto con los restantes límites del nuevo Municipio, representará tanto la demarcación jurisdiccional de éste como el ámbito de la riqueza imponible que al mismo corresponde*".

Establerta la línia territorial divisòria, es durà a terme un inventari de béns patrimonials ("de propios" diu el document), complet, valorat i agrupat per separat segons radiquin en una zona o altra.

Respecte les "obligacions", el projecte estableix que se'n farà una relació detallada, excloses les personals de l'Ajuntament de Vilaseca, en tres apartats: 1) Les contretes per a atendre la implantació i gestió de serveis públics limitats al casc urbà i restants nuclis i zones corresponents a la zona de jurisdicció de Vilaseca. 2) Les contretes, per iguals finalitats, a la zona de jurisdicció de Salou. 3) Les de possible imputació a una o altre zona jurisdiccional; el projecte les anomena "mixtes".

Respecte els ingressos, segons el projecte es procediria "*... si bien deduciendo previamente aquellas cantidades que por cualquier concepto = incluidas subvenciones, participaciones y aportaciones de otros presupuestos= hubiere percibido el Ayuntamiento de Vilaseca. En cuanto a las tasas y contribuciones especiales pendientes de liquidación o de cobro relacionadas con dichas obligaciones, cada ayuntamiento se subrogará en calidad de perceptor de las mismas en igual proporción antes indicada*".

D'acord amb el projecte cada ajuntament serà el propietari dels béns patrimonials o propis ubicats dins del seu límit territorial "*...pero se computaran y atribuirán a uno y otro, según proceda, los saldos positivos o negativos resultantes de la aplicación de una proporcionalidad en función del número de habitantes y de la riqueza imponible en cada Municipio*". S'incorpora certificació, de 15 de gener de 1981, en aquest cas negativa, de béns comunals<sup>49</sup>.

El projecte finalitza establint unes bases reguladores per a resoldre qüestions o incidències que poguessin sorgir, que contenen el següent procediment i tràmits: 1)

---

<sup>49</sup> En el document núm. 92 adjunt a la demanda, pàgina 495 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou, per la secretaria general es certificà que "*Examinado el Inventario de Patrimonio resulta que no hay bienes, derechos ni aprovechamientos comunales ni tampoco bienes, derechos y aprovechamientos que correspondan exclusivamente al vecindario de Salou*".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Esgotada la negociació directa entre ambdues entitats, qualsevol de les parts podrà plantejar la qüestió al Director General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya. 2) Amb l'escrit presentat davant l'anterior òrgan, s'hi adjuntarà la prova o proves en les que es fonamentés. 3) Plantejada la qüestió, l'òrgan competent per a la resolució cursarà trasllat de la mateixa a l'altra Corporació per tal que, en un termini de quinze dies, formuli les al·legacions i aporti les proves que consideri oportú. 4) La prova s'haurà de practicar en el termini d'un mes. El tràmit establert faculta a l'òrgan decisor a incorporar les proves que estimés imprescindibles per a resoldre la problemàtica, ampliant el termini de prova, decretant la suspensió de la tramitació. 5) Conclòs l'anterior tràmit, en donarà trasllat a les parts per a que, en el termini de deu dies, puguin formular conclusions, per escrit, de forma breu i concisa. 6) La resolució s'haurà d'adoptar en el termini d'un mes des del finiment de l'anterior termini. 7) Contra aquella resolució, podrà interposar-se recurs d'alçada, en un termini de quinze dies, davant del Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya, que esgotarà la via administrativa, i contra la resolució del qual podrà interposar-se recurs contenciós administratiu, i 8) La clàusula vuitena deixa exclosa l'acció civil que pogués exercitar, en el seu cas, cada Corporació.

5. La proposta de designació de regidors per a formar el nou Ajuntament de Salou, a l'igual que el precepte anterior, restava integrada en el cos únic de la instància<sup>50</sup>.
6. La certificació del nombre d'electors, habitants i veïns del terme municipal i de la porció a segregar es certifiquen en els documents 93 i 94. Com a complement, s'adjunten fotocopies compulsades del Cens Electoral de les Seccions 7 i 8 del Municipi de Vila-seca: llistes electorals de Salou (documents 95 i 96)<sup>51</sup>.
7. Respecte el requisit establert a l'apartat 8, relatiu a la certificació del Secretari de l'Ajuntament respectiu, estesa al final de les firmes que subscriuguin la sol·licitud, fent constar que els signants figuren com a veïns en el padró municipal, la instància al·lega

---

<sup>50</sup> Pàgina 272 de l'expedient. La instància proposa 13 regidors, d'acord amb l'establert a l'article 5.1 de la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'Eleccions Locals, a raó de la població del nou municipi de Salou. Tots els proposats configuraven la Junta Directiva de l'Associació de Ciutadans Pro Segregació de Salou.

<sup>51</sup> Pàgina 276. Certificació de 15 de gener de 1981. Dades amb referència al 31 de desembre de 1979: 18.030 habitants de fet, 17.520 habitants de dret i 6.484 habitants de fet i 6.323 habitants de dret en el nucli de Salou.

la validació notarial de les dites firmes (pàgina 115 de l'expedient administratiu de Salou), apel·lant als articles 19.1.1, 20.2.2 i 44.1 del Reglament de Població i Demarcació Territorial, en tant que aquells preveuen la "*compareixença i ratificació dels interessats*", a menys que l'escrit de petició estigui autoritzat per notari. En concret, els instants apel·len a la Reial Ordre de 30 de desembre de 1924, segons la qual: "*Cuando para obtener la constitución o alteración de un término municipal, se haya suscrito por la mayoría de los vecinos interesados la oportuna instancia acompañada de acta notarial acreditativa del hecho de la firma de aquellos, no podrá denegarse la petición a pretexto de no estar justificada la personalidad de los firmantes, salvo que, judicialmente, se acredite la existencia de falsedad o suplantación de personas*".

8. Respecte la proposta del nom que es pretén donar al municipi, la instància es reitera en la metodologia indicada en els dos apartats anteriors: document unit al cos de la instància<sup>52</sup>.

Independentment dels requisits documentals relacionats fins al moment, la instància també n'incorporava d'altres (documents 97 i ss.) que segons els peticionaris enfortien la sol·licitud pretesa<sup>53</sup>.

**1.4 Informe emès per Rafael ENTRENA CUESTA, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 13 de maig de 1.981, relatiu a "*Acerca de la solicitud de segregación del núcleo de Salou para su constitución en un nuevo municipio, presentada en el Ayuntamiento de Vila-seca y Salou a 16 de abril de 1.981*"<sup>54</sup>.**

Document que cal posar de relleu doncs, com el mateix informe exposa, la sol·licitud de segregació es pot analitzar des de moltes disciplines (urbanística, política, turística, social, ...). No obstant, tant sols serà objecte d'estudi, en el present, la jurídica, deixant de banda les

---

<sup>52</sup> Pàgina 278 de l'expedient administratiu de Salou.

<sup>53</sup> Pàgines 279 a 283: Adhesió de l'Associació de veïns "*Salauris*", adhesió Casal de Salou, adhesió Unió de Botiguers de Salou, adhesió del sindicat d'iniciatives i turisme, foment del turisme de Salou i adhesió del club de tennis de Salou.

<sup>54</sup> ENTRENA CUESTA, R., dictamen emès el 13 de maig de 1.981, relatiu a "*Acerca de la solicitud de segregación del núcleo de Salou para su constitución en un nuevo municipio, presentada en el Ayuntamiento de Vila-seca y Salou a 16 de abril de 1.981*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants. P. 989 a 1002 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

anteriors disciplines citades, així com l'adequació de les dades fàctiques al cas. Per a l'exposició del contingut de l'informe seguirem la sistemàtica del mateix.

#### **1.4.1 La crida al caràcter natural del municipi i les seves conseqüències i sobre el caràcter vinculant de la manifestació de la voluntat popular.**

En primer lloc destaca que la fonamentació de la sol·licitud entorn al caràcter natural del municipi no tindrà rellevància jurídica en l'expedient doncs, si bé la Llei de Règim Local de 1.955 reconeix al municipi com a entitat natural, el seu article 15 estableix tot un conjunt de requisits per a la creació de nous municipis pel que, segons l'autor, "*... equivale a afirmar que una entidad tendrá la consideración de municipio, independientemente del supuesto carácter natural, cuando reúna los requisitos determinados en la ley.*"<sup>55</sup> Descarta, també, d'admissió de l'argument de la instància sobre el caràcter vinculant de la voluntat popular doncs, reitera, que d'acord amb els articles 15 i 18.2 de la LRL el nou municipi ha de complir els requisits legals predeterminats pel que la sola voluntat popular no sustenta jurídicament la proposta de segregació. En segon lloc, considera l'autor que la creació d'un nou municipi no tant sols es fonamenta en el compliment dels dits criteris, sinó que també requereix de l'element de l'oportunitat, en tant que afecta a l'organització territorial superior de la Generalitat (art. 5.1 de l'EAC) i de l'Estat (art. 137 CE) i serà l'òrgan que ha de resoldre l'expedient a qui incumbeixi l'apreciació d'aquesta oportunitat, i en aquest sentit cita la sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1.981 per la qual "*La concepción del Estado como organización compleja –expresamente reflejada en el título VIII de la Constitución- permite sostener que el cambio de aspectos relevantes de una de las partes que lo constituyen no es indiferente y –de alguna manera- puede afectar a las demás*", sense que resulti d'aplicació al cas el principi d'autonomia doncs, com expressament recull ENTRENA CUESTA, aquell es predica del municipi, no de la població, i es circumscriu a la gestió dels seus respectius interessos, pel que la seva aplicació sense seguir el criteri de l'organització territorial de l'Estat i de les CCAA portaria a l'anarquia i més, si el criteri de rerefons és, citant la instància de 29 de març de 1.980, la diferent orientació política del nucli de població de Salou vers a la de la resta del municipi.

---

<sup>55</sup> Cita també l'Estatut de 1924, que considerava al municipi com una associació natural i la llei de 1877 que el definí com una associació legal de totes les persones que residien en el terme municipal, indicant-nos així la disparitat de criteris legals al respecte i el silenci de la Constitució, a més d'avançar el contingut del nou text sobre règim local, que ja parlaria del municipi com a entitat bàsica de l'organització territorial de l'estat.



#### **1.4.2 Recull i consideracions de la doctrina del Consell d'Estat i del Tribunal Suprem que se citen en les sol·licituds.**

En tant que les instàncies de sol·licitud de la segregació es fonamentaven en dictàmens del Consell d'Estat i de jurisprudència del Tribunal Suprem, l'autor considera oportú formular apreciacions al respecte, doncs interpreta que el dictamen de 5 de juny de 1.962 es referia a una agregació i no a una segregació per a la creació d'un nou municipi, quelcom que explica el relleu de la voluntat de la població, a més de ser l'únic requisit, juntament amb l'acord dels Ajuntaments dels municipis afectats, segons l'article 20.3 de la LRL. La mateixa reflexió per a la cita del dictamen de 21 de febrer de 1.963, doncs entén que en la referència citada s'expressa de forma molt clara la idea d'una "*inmensa mayoría*", quelcom que no es produeix en el cas que ens ocupa. També considera no aplicables els dictàmens de 2 i 22 de maig de 1963, citats parcialment en les sol·licituds, per tractar-se de casos de fusió obligatòria de municipis. Per últim, i en relació a la sentència del Tribunal Suprem de 24 de maig de 1.965, també la descriu com un supòsit significativament diferent del que s'informa.

#### **1.4.3 La problemàtica de la concurrència dels requisits exigits per l'ordenament jurídic vigent per a la creació de municipis.**

L'autor tant sols fa una cita dels articles aplicables, art. 15 de la LRL, en sentit positiu, i art. 18.2 de la LRL, en sentit negatiu. Destaca, això si, la necessitat de l'existència d'una comunitat municipal, o, com l'article 11.2 del projecte de Llei de Règim Local que recentment havia estat aprovada pel Consell de Ministres, de grup social assentat establement. Considera però, que la naturalesa poblacional de Salou no encaixaria en aquests requisits jurídics doncs la qualificaria més aviat de "*...aluvión, extraordinariamente oscilante ...*".

En el cas analitzat, tampoc considerarà la viabilitat de prestació de serveis públics bàsics per part nou municipi proposat, d'acord amb els articles 102 i 103 de la LRL, en concret, el relatiu a cementiris i destrucció o tractament tècnic-sanitari d'escombraries i residus doncs, amb el requisit de llunyania (mínim 500 metres del nucli de població) que predica el reglament de Policia Sanitària Mortuòria, Decret 2263/74, de 20 de juliol, resultaria inaplicable en un nou municipi amb una superfície de 1.221 hectàrees, destinat bàsicament a casc urbà i zona d'influència, com s'indica en la sol·licitud de 22 de març de 1.980 i, el mateix, per a les activitats que els fos d'aplicació el Decret de 30 de novembre de 1.961, sobre activitats molestes,

nocives, insalubres o perilloses, amb una crida a les noves tendències legislatives i doctrinals sobre la matèria que ens ocupa, que recollirien polítiques públiques contraries a la creació de nous municipis i al foment de l'agrupació o fusió de municipis de dimensions reduïdes.

**1.5 Dictamen emès per Joan PRATS CATALÀ i Josep MIR BAGÓ, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 14 de maig de 1.981, relatiu a "*Sobre la sol·licitud de segregación del núcleo urbano de Salou, del Municipio de Vilaseca i Salou, para su constitución como municipio independiente, presentada en el Ayuntamiento de Vilaseca i Salou el día 16 de abril de 1.981*"<sup>56</sup>.**

El dictamen en qüestió destina les seves primeres 20 pàgines a fer un recorregut expositiu de la normativa vigent en el moment de tramitar l'expedient de segregació és a dir, els articles 20 i 21 del RPDT i els articles 13, 14, 18.1, 20 i 303 de la LRL, Decret de 24 de juny de 1.955, junt amb el Decret de la Generalitat de Catalunya 23/1980, de 18 de novembre, pel qual es regulava l'exercici de competències assumides per la Generalitat en matèria de Règim Local, pel qual s'atribuïa al Consell Executiu la competència per a resoldre els expedients de constitució i alteració d'entitats municipals. Un cop finalitzada aquesta exposició, entraria en el fons del tema a tractar.

Indica el dictamen diferents elements substantius a tenir presents en la resolució de l'expedient de segregació. Seguirem, per a la seva exposició, la mateixa sistemàtica emprada en el dictamen.

**1.5.1 Compliment dels requisits de població, territori i riquesa imposable dels municipis resultants i frustració d'expectatives de futur.**

Apunta l'anàlisi jurídic la manca de precisió dels termes legals aplicables per a determinar si els municipis resultants complirien amb els requisits essencials que han d'existir en tot municipi, doncs l'ordenament jurídic aplicable silencia els mínims mesurables dels

---

<sup>56</sup> PRATS CATALÀ, J., i MIR BAGÓ, J., dictamen emès el 14 de maig de 1.981, relatiu a "*Sobre la sol·licitud de segregación del núcleo urbano de Salou, del Municipio de Vilaseca i Salou, para su constitución como municipio independiente, presentada en el Ayuntamiento de Vilaseca i Salou el día 16 de abril de 1.981*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants. P. 1003 a 1038 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

anteriors, pel que entenen els autors que aquesta manca de precisió de la normativa obliga a considerar aquells requisits en base al criteri de la viabilitat de prestació dels serveis públics municipals mínims i obligatoris quelcom, adverteixen, complicat, doncs és indeterminat l'abast del concepte serveis obligatoris i més encara la dinàmica relacional serveis públics-població, territori, riquesa imposable. Per tant, els autors parteixen del concepte legal de serveis públics obligatoris i la població estimada del nou municipi de Salou per a determinar-los, conclouent que existeix un anacronisme rellevant en el llistat de serveis mínims obligatoris i que altres serveis a prestar han adquirit un complexitat tècnica que difícilment podrà ser duta a terme per un municipi de població inferior a sis mil habitants, en referència a la recollida, destrucció i tractament de residus, sanitaris, escorxadors, mercats, serveis contra incendis, ..., pel que, independentment d'aquestes obscuritats legals, són l'únic element de referència doncs seran de degut compliment per part del municipi resultant de Salou. Així, la dinàmica social del moment, que demanava ja la prestació de més serveis públics i de més qualitat i sofisticació tècnica, seria un element contrari a la creació de nous municipis en tant que seria un succés que impediria prestar un nivell de serveis adequat a la ciutadania, argument predicable també per al municipi resultant de Vila-seca<sup>57</sup>.

Per últim, amb la possibilitat propera dels 20.000 habitants del municipi de Vila-seca i Salou, s'estava a la possibilitat d'obtenir, per al municipi, avantatges com la instal·lació d'una comissaria de policia, un centre de salut, altres millores en matèria d'ensenyament, esports, serveis socials, ..., així com en la participació major en els ingressos de l'estat (un 17% major).

### **1.5.2 De la cohesió del Municipi de Vila-seca i Salou i de la necessària diversitat i complementarietat.**

Justifica la complementarietat actual de l'activitat econòmica del municipi de Vila-seca i Salou, que no és limita a la turística. Entén que la segregació provocaria un municipi resultant, el de Salou, limitat pel que fa a la seva activitat econòmica a la turística, quelcom contrari a les propostes sorgides de les Resolucions del Congrés de Municipis Turístics de Capdepera, on es recomanava la diversificació econòmica.

---

<sup>57</sup> SAN MARTÍN SEGURA, D., op., cit., p. 249, parla de "... adecuada cobertura de las necesidades de ciertos grupos sociales a través de los servicios públicos,...".

### **1.5.3 La necessària referència a les orientacions actuals envers l'organització territorial i peculiaritats del moment històric de procés de consolidació de l'autonomia catalana.**

Considera que les concepcions iusnaturalistes de la sol·licitud de segregació es trobarien obsoletes, doncs la major part de la doctrina ja parlava d'una dràstica reducció del nombre de municipis, com els processos endegats a Anglaterra, amb els districtes, a Bèlgica, amb la Llei de 23 de juliol de 1.971, on s'establiran *aglomeracions i federacions* de caràcter supramunicipal amb la corresponent reducció radical del nombre de municipis, a França, amb la Llei de 16 de juliol de 1.971, la qual opta per la fusió de municipis, a Alemanya, que entre els anys 1.963 i 1.975 passa de 24.476 a 10.896 municipis, o a Portugal, que redueix quasi bé una quarta part els seus municipis. Adverteixen els autors, finalment, que el procés de consolidació de l'autonomia catalana ha de tenir un reflex en l'organització del territori, citant per exemple el model comarcal, que obligaria, com a mínim, a "*un compàs de espera*", per a que la decisió a prendre en el cas analitzat s'adeqüés al futur model d'organització territorial de Catalunya.

### **1.6 L'Acord del Ple del Municipi de Vila-seca i Salou de 16 de maig de 1.981<sup>58</sup>.**

L'ordre del dia de la sessió plenària extraordinària es va centrar en la sol·licitud de segregació del nucli de població de Salou, i els tràmits administratius que li corresponien. L'acord plenari obriria el tràmit d'informació pública. El secretari general de la Corporació faria una lectura, a petició del Sr. Alcalde, de la documentació aportada pels sol·licitants, en el marc de l'article 20 del RPDT. Obert el torn d'intervencions, cap regidor intervé en defensa de la sol·licitud de segregació. En canvi, en defensa de la unitat el mateix alcalde llegiria una proposta acordada, prèviament a la sessió, per diversos regidors. La proposta s'inicia plantejant el fenomen de la segregació en l'àmbit local, amb caràcter general, com a quelcom negatiu, doncs aniria en contra dels posicionaments doctrinals i polítics del pacte social constituït sobre la base de la organització política de la convivència humana, en el sentit que la segregació de la comunitat comporta la regressió, contraposada a la idea de progrés, doncs el cosmopolitanisme polític, integrador, també és conseqüent amb el respecte de la diversitat de cadascuna de las parts que integren aquell. També, des de la vessant tècnica de la prestació

---

<sup>58</sup> Pàgines 709 a 720 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

de serveis públics, el fenomen de la segregació és negatiu. En l'àmbit local la segregació, entén, s'ha de considerar excepcional, doncs tant sols seria justificable ètica i políticament per evitar mals majors. D'agreujament, també, doncs tant sols factors transcendents i irreversibles podrien justificar una segregació, no pas situacions anòmales provisionals o transitòries. Entenen que la sol·licitud està fonamentada, única i exclusivament, per la voluntat majoritària manifestada, sense acreditar altres factors que justifiquin el procés de segregació, concentrant els esforços en justificar la viabilitat del nou municipi i de la concurrència dels elements essencials d'aquest. Considerant la petició de segregació de subjectiva, recorda la llarga història d'unitat del Municipi de Vila-seca i Salou pel que, també per fidelitat històrica, cal respondre amb la negativa a la segregació, doncs consideren coherent amb l'anterior l'atenció preferent i perfectament quantificable que l'Ajuntament ha tingut cap a Salou, en major proporció que respecte les seves necessitats i possibilitats, reconeixent també el principi de solidaritat que considera ningú podrà negar, i protegint el valor turístic de Salou, en contra d'alternatives industrialitzadores, i en defensa dels seus interessos particulars. Considera, també, l'esforç en el contacte proper i immediat de l'acció administrativa, política i burocràtica, cap a la ciutadania. En definitiva, una defensa de la personalitat de Salou patent, en referència al procés de modificació del nom del terme municipal, l'any 1972, concedit l'any 1979.

Amb el recolzament jurídic dels dictàmens emesos per PRATS i CATALÀ i MIR i BAGÓ i l'informe de ENTRENA CUESTA, es proposaria l'acord següent: "*PRIMERO.- Informar desfavorablemente y desestimar con carácter inicial la propuesta de segregación de Salou del Municipio de Vila-seca i Salou para constituir un nuevo municipio independiente.- SEGUNDO.- Someter el expediente a información pública por un plazo de dos meses.- TERCERO.- Invitar al vecindario y estamentos ciudadanos a hacer efectiva y real esta información pública, invitando muy especialmente a los propios peticionarios a analizar objetiva y serenamente sus propias propuestas, reconsiderándolas si cabe.- CUARTO.- Solicitar muy especialmente a todo el vecindario la necesidad de que cualquier actitud a favor de la segregación, o de la integridad municipal, sea consciente, a fin de contribuir a hacer posible algo fundamental en el sistema democrático de vivir juntos que hemos escogido*". La proposta seria aprovada amb 13 vots a favor i 3 en contra<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Respecte els interessos en els vots emesos en aquesta temàtica veure la STS de 22 de desembre de 1986: "*El Ayuntamiento de Zújar acordó inicialmente oponerse rotundamente a la segregación pedida por la mayoría de los vecinos de Cuevas del Campo habiéndose incorporado este primitivo Acuerdo al expediente; más variada después de la composición del Consistorio de Zújar con la integración en él de habitantes de Cuevas en número suficiente para hacer cambiar el «quorum», la Corporación adoptó*

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

### 1.7 El tràmit d'informació pública.

Per edicte en el BOPT núm. 165, de 21 de juliol de 1981, sobrí el període d'informació pública. Durant el tràmit d'informació pública es varen presentar múltiples mostres de refús a la segregació: per l'Agrupació cultural, per la Cambra Agrària Local, veïns i ciutadans, pel Patí Club Vila-seca i Salou, per la societat El Fènix, E i D, pel Centre Catòlic de Vila-seca, pel Comitè Local d'Esquerra Republicana, pel PSUC, per la Cooperativa Agrícola i Caixa Rural del municipi, per l'Ateneu Pi i Maragall, per la Sociedad Las Vegas, ...<sup>60</sup>

---

*nuevo Acuerdo mostrándose favorable a la segregación, acuerdo que es combatido por los demandantes invocando el artículo 227 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales ( RCL 1952\856, 1642 y NDL 610) manifestando que la integración de los nuevos Municipios fue determinante para cambiar el sentido de la votación y que por razón de su interés directo evidente en el asunto fue inválido el Acuerdo; a cuya argumentación debe objetarse que el interés directo al que se refiere el indicado artículo 227 del aludido Reglamento de Organización no es un interés cívico general, sino el particular, propio y directo, ya personal, ya de mandantes o de parientes hasta el tercer grado como ya recogía expresivamente la Ley 6 del libro 7 título 2 de la Novísima Recopilación que al ordenar que salieran de la sesión del Consejo los Regidores con intereses particulares, decía: «Mandamos que cada uno y cuando se platicare alguna cosa en Consejo, que particularmente toque a algunos de los Regidores, o a otras personas que ende estuvieren, se salga luego la tal personal o personas a quienes tocare el negocio y no torne entre tanto que aquél se platicare, y esto mismo se haga si el negocio tocare a otra persona que con él tenga tal adendo o tal amistad o razón por cuya causa deba ser recusado, y los autos que se hicieran contra esto que no valen»; y las Sentencias de esta Sala de 28 de Abril de 1979 ( RJ 1979\2157) y de 30 de Marzo de 1959 ( RJ 1959\1415) se refieren también a la manifiesta incompatibilidad entre el interés del Alcalde o del Concejal y los intereses Generales cuando aquéllos tienen intereses particulares propios en el asunto de interés general debatido en la sesión; supuestos enteramente distintos al que aquí juzgamos en el que es evidente que todos los Concejales de Zújar, (tanto los de la primera sesión en la que el Acuerdo resultó negativo para la segregación como los de la segunda en la que se alcanzó el resultado contrario), ... tenían interés cívico indudable a favor o en contra de la segregación, sin que ese interés cívico, lógico y aun necesario, sea aquel interés particular, directo y personal al que alude el artículo 227 del aludido Reglamento de Organización como motivo de inhabilitación del munícipe para tomar parte en la sesión; por lo que hemos de rechazar, por falta de fundamento, este motivo de impugnación.”*

<sup>60</sup> Pàgines 721 a 932 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. L'últim registre d'entrada porta data de 21 de setembre de 1.981. Sobre la possibilitat d'instruir una consulta popular respecte una alteració de termes, veure ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.308: "Baste decir, en apoyo a lo indicado, que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2000, ha mantenido que el artículo 71 de la LRBRL contempla las consultas populares como una mera posibilidad y, en ningún caso con carácter preceptivo, y que, por su parte, el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en referencia a la protección de los límites territoriales de las entidades locales y como garantía de éstos, no por tanto, del derecho de alterarlos mediante la segregación municipal, dispone que para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allí donde la legislación lo permita. Criterio compartido por el Tribunal Supremo en otras Sentencias como la de 13 de abril de 1999". BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 219 i 220: la defineix com a interessant possibilitat; "La fórmula del referéndum conlleva especiales ventajas: implica una participación popular (lo que siempre es deseable), y una necesaria y anterior publicidad y debate (y por el conocimiento) sobre los pros y los contras de la constitución de un nuevo municipio y sus posibilidades ... incluso el requisito de la mayoría podría concurrir en este supuesto, dado que el RPDT exige la mayoría de vecinos, y hay que entender que esta se cumple cuando

### **1.8 L'acord plenari de 30 de desembre de 1.981 de denegació de la sol·licitud de segregació del nucli de Salou i remissió de l'expedient a la Generalitat de Catalunya.**

Per acord de ple del municipi de Vila-seca i Salou de 30 de novembre de 1.981, es donava compte de la situació processal de l'expedient de segregació, arrel de la petició d'alguns regidors de sotmetre a acord plenari la resolució de l'expedient i posterior remissió del mateix a la Generalitat de Catalunya, degut a retards o demores en el tràmit administratiu del primer. En aquest punt de l'ordre del dia, sota el títol de "*Dación de cuenta del expediente de segregación de Salou*" l'alcaldia informà, en terme generals, que l'expedient no podia remetre's a la Generalitat de Catalunya, doncs es trobava incomplet, requeria un anàlisi de les manifestacions aportades durant el tràmit d'informació pública i molts aspectes materials de fons de la sol·licitud havien de ser contrastats i analitzats, atesa la seva complexitat. No seria, fins un mes més tard, que la qüestió seria resolta en sessió plenària<sup>61</sup>.

---

*sometida a referéndum la cuestión es mayoritaria la opción por la segregación". Referéndum i autonomia: PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 63 a 65. "Se ha planteado en el expediente la eventual necesidad de recurrir a un referéndum de los vecinos en aplicación del artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, y se ha señalado la inconcreción de la doctrina legal al respecto. En el citado artículo, en cuanto parte de un instrumento internacional ratificado por España en 1989, es elemento integrante de nuestro ordenamiento jurídico, de directa aplicación en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución. Ahora bien, el tenor pragmático de dicho texto, que comparte con otros muchos elaborados por el Consejo de Europa, introduce una serie de ambigüedades que dificulta su directa aplicación, al remitirse, a su vez, a la normativa del Estado en la materia. Esta normativa, cuya cabecera es el artículo 92 de la Constitución y entre cuyos elementos básicos se encuentra la disposición adicional de la Ley de 18 de enero de 1980 y el artículo 71 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985, no prevé referendos convocables en un territorio municipal por la autoridad provincial con carácter general. Considera el Consejo improcedente la aplicación directa del citado artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, sin perjuicio de que, en su día, pueda ser orientadora de la política legislativa del Estado". Dictamen del Consell d'Estat 401/1995, de 6 d'abril de 1995. En el mateix sentit la STS de 3 de maig de 2004, i per la qual "Ni el artículo 71 de la Ley 7/1985 ampara tal cuestión (vid. sentencias de esta Sala de 17 de febrero y 18 de noviembre de 2002, pues, además de su carácter facultativo -<podrán> es el término que emplea-, no se trata de asuntos de la competencia propia municipal, ya que no le compete la resolución final, ni tampoco resulta vulnerado el artículo 5 de la Carta Europea de Autonomía Local ..., tal precepto <ni obliga a admitir la segregación de cualquier territorio por el mero hecho de que algunos de sus habitantes deseen constituir un nuevo municipio, cualquiera que sea la superficie de aquél o el número de éstos: por el contrario, es sólo a partir de los requisitos legales que cada Estado exija cómo se adquiere la condición de nueva entidad local sobre la que se despliegan las consecuencias del principio de autonomía>; y se añadía <no sólo ello es así, sino que incluso el artículo 5 de la referida Carta, al tratar de la protección de los límites territoriales de las Entidades Locales, permite que sean otras consideraciones, y no sólo la voluntad vecinal, las que se impongan.". També la STS de 25 de maig de 2004 o STS de 22 de febrer de 2005.*

<sup>61</sup> Pàgines 933 a 939 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Així en el ple de 30 de desembre de 1.981 s'aprovaria, finalment, l'oposició a la segregació del nucli de Salou, fonamentada en múltiples criteris de caràcter històric, polític, econòmic i social i, també, jurídics formals i materials, doncs apel·la a una manca de veracitat d'algunes dades aportades, una manca de concreció de la delimitació territorial proposada pels sol·licitants de la segregació, amb greuges agraris, manca de referències d'elements naturals definidors de la delimitació proposada, contradiccions pressupostàries i de viabilitat econòmica, increment de costos de prestació de serveis públics, ... etc. Així mateix, s'acordaria la remissió de l'expedient a la Generalitat de Catalunya, tot sol·licitant "*... a quien tenga poder y responsabilidad sea ordenada una comprobación real, auténtica e imparcial de todas las argumentaciones y justificaciones desprendidas en el contenido de la totalidad del expediente*", ... ahora que es sol·licitava a la Presidència de la Generalitat de Catalunya que "*... tenga a bien ordenar la formación de una Comisión parlamentaria de seguimiento del expediente, atendiendo a la importancia y trascendencia de la resolución*". L'acord plenari fou aprovat per catorze vots a favor i tres en contra, en base a una extensa i fonamentada proposta de l'alcaldia, amb antecedents històrics que s'inicien l'any 1.675, recordant les peticions de segregació del segle XIX, del 1936 i del 1941, de compromisos polítics, del paper de la Generalitat de Catalunya al respecte, dels preceptes legals a aplicar, dels motius per a la integritat del municipi (composició de la població, del refús a la divisió territorial per manca de rigor en les mides preses, per les diferents versions territorials del concepte Salou, de les relacions divisió-àrea urbana i divisió-àrea agrària, de la divisió territorial com a element discriminador en el paràmetre superfície/habitant, de la inviabilitat de la divisió territorial), de la riquesa imposable, del rebuig a l'estructura pressupostària, raons d'ordre socioeconòmic, manca de previsió de compliment de serveis mínims legalment obligatoris, dels posicionaments polítics, ...<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Respecte el posicionament contrari a la segregació del municipi matriu, veure la STS de 24 d'octubre de 1989: "*... 1.º) en que ninguna relevancia podía atribuirse al informe desfavorable del Ayuntamiento de El Perelló, en primer lugar, porque nada más natural, lógico y siempre esperable que los representantes de un municipio se opongan a que se prive a éste de buena parte de su territorio, del correspondiente factor de población y de la riqueza natural radicante en la porción segregada, aunque no se tenga en cuenta también la aspiración política de seguir ostentando respecto de ésta la potestad administrativa en todos sus aspectos siempre incompatible con la independencia pretendida, y, en segundo término, porque no es suficiente alegar que el municipio matriz va a quedar falto de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines sin probar la realidad de tan trascendente circunstancia, por lo mismo que esta subsistencia de medios es indispensable para que la segregación proceda - artículos 15 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (RCL 1956\74, 101 y NDL 611) y 5.º del Reglamento de Población de 17 de mayo de 1952 (RCL 1952\856, 1673 y NDL 2815)-, cuando la misma se encuentra debidamente acreditada en la correspondiente Memoria y en los documentados y razonados Anexos de que a la misma se dota frente a lo cual el Ayuntamiento trató de probar su objeción con un dictamen pericial, cuya fiabilidad, en razón de que se emitió a sus instancias y por la carencia de datos objetivos y algunas consideraciones de futuro desvirtuantes de la completa probanza de lo contrario, prácticamente es*



### **1.9 La intervenció de la Generalitat de Catalunya en l'expedient administratiu de segregació: informe-proposta del Cap de Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya de 21 de juliol de 1.982.**

En compliment de l'acord plenari de 30 de desembre de 1.981 es remetria l'expedient tramitat a la Generalitat de Catalunya. Al respecte, l'informe-proposta del Cap de Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya de 21 de juliol de 1.982 fou favorable a la segregació plantejada, entenent que el municipi de Salou seria viable degut a les seves importants característiques turístiques. També, considera que el municipi de Vila-seca, després de segregada la part corresponent al nucli de Salou, seria viable per a la prestació dels serveis que li correspongessin com a tal.

Convé destacar l'advertència sobre la partició de béns i drets, en cas de produir-se la segregació. En concret, l'informe es manifesta en el sentit següent: "*De llevarse a término la segregación, conjuntamente con la división territorial, se practicará, en relación con la situación económica existente en el momento en que se publique el Decreto de aprobación, la separación patrimonial y la asignación de deudas y cargas entre el nuevo Municipio de Salou y el de Vila-seca, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados*". Detecta, no obstant, que manca el dictamen preceptiu del Consell d'Estat, pel que el següent document a analitzar serà el dit document<sup>63</sup>.

### **1.10 El dictamen del Consell d'Estat de 2 de febrer de 1.983<sup>64</sup>.**

---

*irrelevante, como también ocurre con las alegaciones -ciertamente extrañas, por numerosas- de quienes acudieron a la información pública domiciliados en El Perelló, suscribiendo una literalidad multicopiada, de idénticas y sorprendentes consideraciones de carácter jurídico, administrativo, fiscal y de incumplimiento de formalidades en el procedimiento a seguir, en realidad impropias de los conocimientos atribuibles a la profesión u oficio de los particulares informantes, como las relativas a que «el caso planteado es de competencia municipal», que «el acuerdo desfavorable pone término al expediente», que «no consta acreditado que el Ayuntamiento de El Perelló disfrutara después de la segregación de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines», que «lo conveniente, conforme a la doctrina y a la legislación, es que se creen municipios económicamente fuertes y de población suficiente», etc., afirmación, por cierto, esta última que está en contradicción con la de que «la porción que se pretende segregar es la de mayor riqueza del territorio»*

<sup>63</sup> Pàgines 1124 a 1126 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. La sentència de 30 de gener de 1987 estableix que els òrgans competents d'un Ajuntament per a informar en un expedient d'aquesta tipologia no poden resoldre'l o dictar resolució que impedeixi el seu tràmit posterior.

<sup>64</sup> Respecte els antecedents legislatius de la intervenció del Consell d'Estat, i de la naturalesa obligatòria i vinculant dels seus dictàmens, en aquesta matèria, així com del vici de nul·litat de ple dret en cas d'omissió d'aquest, veure ROYO VILLANUEVA, S.,

En les pàgines 1148 a 1152 de l'expedient administratiu de la sol·licitud de segregació hi trobem el dictamen preceptiu del Consell d'Estat. Després de dur a terme un resum dels elements fàctics que porten a terme del procés de segregació, així com de les disposicions normatives, formals i materials, aplicables a la qüestió, considera correcta la formalització de l'expedient, doncs entén i recull que l'article 20 de la LRL i els articles 15, 20 i 21 del RPDT, no exigeixen que una majoria de veïns subscriuguin la sol·licitud de segregació, sinó tant sols alguns inscrits en el padró municipal, i tampoc requereix acord favorable del municipi afectat, doncs entén que, malgrat les remissions legislatives incompletes, la participació del municipi matriu es redueix a l'adopció d'un acord, no necessàriament favorable, diu, doncs és normal que la reacció del municipi afectat sigui la de l'oposició a la segregació proposada. La resolució de l'expedient correspondrà al Consell Executiu de la comunitat autònoma que correspongui, en virtut de criteris de legalitat i d'oportunitat, sent aquests últims també objecte de valoració per part del Consell d'Estat és a dir, li correspon la verificació de la concurrència dels mínims exigibles per a la segregació. Diu el Consell d'Estat que "*Tales mínimos, aparte de la legalidad formal del procedimiento que ya ha sido comprobada, se centran en la autosuficiencia, ..., tanto del núcleo a segregar como del núcleo afectado*". I segueix dient que "*La constatación de este requisito debe hacerse en términos objetivos rigurosamente valorados, asignando en estos supuestos un papel de menor relevancia a la voluntad de los vecinos y de las propias Corporaciones, que tiene valor más importante en otros casos de alteración de términos municipales*". Entrant en l'anàlisi de l'expedient i de les condicions formals i materials en les que es presenta la sol·licitud de segregació, el Consell d'Estat considera que es compleixen els requisits d'autosuficiència, des d'un punt de vista formal i material, per a la segregació, sense que els arguments d'oposició a aquesta siguin sostenibles. Així, manifesta que "*La oportunidad de la decisión, finalmente, tiene que valorar con sumo cuidado los intereses en presencia, que no se refieren tan sólo a los lógicamente encontrados de los vecinos de los dos núcleos de*

---

*Los términos municipales...*, op., cit., p. 44. També, sobre la tradicional nul·litat de ple dret de la resolució del procediment per omissió del referenciat dictamen ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1309, tot i, apuntar l'autora, un canvia de postura arrel de la STS de 29 de juny de 1988. També, sobre la nul·litat de ple dret de la dita omissió, veure AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., "Rasgos específicos de la segregación de municipios en los territorios forales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, p. 358 i 359. Per a un anàlisi més profund de la intervenció del Consell d'Estat en aquesta tipologia d'expedients veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 243 a 277 i, en general, veure GONZÁLEZ PÉREZ, J. i GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Editorial Civitas, Madrid, 1993, p. 658 a 665 i PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Vol. II, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 364 i ss.

*población afectados por la segregación. Tal oportunidad no puede ser apreciada de un modo realista polemizando de un modo abstracto sobre principios en supuesta colisión, como el respeto a la voluntad de los vecinos y el objetivo de no aumentar la marcada disgregación de nuestra realidad municipal, entre otros."* Considera que l'oportunitat de la resolució ha de dirigir-se a aconseguir una major eficàcia i conveniència en l'organització municipal i la prestació de serveis públics, així "*En este orden de ideas, la sustantividad que, a lo largo de los últimos decenios en particular y como consecuencia más directa del auge del turismo, parece haber adquirido el núcleo de Salou, cuya discontinuidad física y urbanística con el integrante de Vilaseca es algo más que un hecho de meras consecuencias legales, ..."*, quelcom que justificaria l'oportunitat d'atendre la segregació sol·licitada, aconsellable i oportuna en base a criteris d'ordenació territorial. Per tot plegat, l'informe del Consell d'Estat fou favorable, amb la condició d'incorporar a l'expedient els documents relatius als apartats 2, 4 i 5 de l'art. 20 del RPDT, entre ells, el projecte de divisió de béns i drets.

Arrel de l'anterior, el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en sessió de 6 de desembre de 1.983, prengué l'acord d'ordenar la incorporació a l'expedient d'un projecte de divisió de béns, drets i obligacions, a presentar pels sol·licitants de la segregació, i que en cas de no presentació o de desacord en relació al mateix per les parts implicades, determinava el Consell Executiu que seria la Generalitat que s'encarregaria de redacció del mateix, qualificant el document com a definitiu del tràmit analitzat, previ a la resolució de l'expedient per la Generalitat de Catalunya<sup>65</sup>.

**1.11 Document adicional a les instàncies inicials presentades: adicional al projecte de divisió territorial i de béns, aprofitaments, usos públics i qualsevol altres drets i obligacions entre l'Ajuntament originari de Vila-seca i el nou de Salou; proposta per a mancomunar determinats serveis que s'indiquen; i bases establertes per a resoldre posteriors qüestions que poguessin sorgir entre ambdós ajuntaments en la interpretació i execució d'aquests acords.**

Aquest document, de data 20 de desembre de 1983, el trobem a les pàgines 306 a 320 de l'expedient administratiu de Salou. També consta incorporat a l'expedient de la Generalitat de Catalunya en les pàgines 1176 a 1194. Aquesta *addenda* s'incorpora, com indica el propi

---

<sup>65</sup> Pàgines 1154 a 1158 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

escrit, arrel de les indicacions formulades per l'acord del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya de 5 de desembre de 1983. Indica, l'addenda, que és formulada pel representant del col·lectiu "*asociación de ciudadanos pro segregación de Salou*", el qual l'ha aprovat per unanimitat, a títol refrendari. Més enllà de denunciar l'endarreriment en la tramitació de l'expedient en qüestió, posa de manifest error de fet del Consell d'Estat en tant que els documents indicats com a mancances ja es trobaven en l'escrit inicial, tot formant part integrant del cos del mateix i al·lega la impossibilitat del seu compliment doncs requereix acord dels sol·licitants i l'Ajuntament de Vila-seca i Salou quan, aquest, expressament, ja havia manifestat la seva oposició al procés de segregació.

No obstant l'anterior, s'incorpora document addicional al projecte de divisió de béns, drets i obligacions, tot indicant que els documents requerits relatius a l'assumpció d'obligacions pels sol·licitants i proposta de designació de regidors, ja constaven en l'expedient, en els documents units núm. 2 al 90 i folis 9 a 11, respectivament, tot reiterant que l'escrit inicial donava el degut compliment a les prescripcions de l'article 20.2 del RPDT.

Respecte el projecte de divisió de béns, drets i obligacions, s'incorpora, com a addicional al projecte ja presentat amb la instància inicial, document que descriu, resumidament, el següent:

### **A) Capítol I.- Territori.**

En la sol·licitud inicial s'incorporà fulla taquimètrica a escala 1:25.000 redactada per l'Institut Geogràfic Nacional, on els promotors hi van senyalar la traça divisòria dels dos municipis en color vermell. L'addenda formula una nova proposta de divisió jurisdiccional entre els dos municipis, al·legant la ponderació de diversos factors no considerats en el moment de formular la instància inicial i a la voluntat d'entesa amb el municipi originari, pel que l'addenda es pronuncia oferint una nova divisió amb una "*sensible*" reducció del terme municipal projectat pel municipi de Salou. Al respecte, s'adjunta un nou plànol, annex número 1, on es traça amb una línia vermella "*gruesa*" el límit jurisdiccional definitiu, contrastada amb una segona línia ocre que recordava el traçat inicialment proposat. Així mateix, també s'hi identifiquen, amb altra coloració, vies de comunicació, incloent la ferroviària. D'aquesta manera, "*La superficie interior determinada por dicha línea gruesa en trazo rojo, completada en parte, al Este, con la línea divisoria entre el antiguo Municipio de Vilaseca y el de Cambrils, y, en el resto, al Sur y Oeste, por el Mar Mediterráneo, constituye tanto la demarcación*

*jurisdiccional del nuevo Municipio de Salou, como el ámbito de riqueza imponible que al mismo corresponde*<sup>66</sup>.

## **B) Capítol II.- Divisió de béns comunals.**

Segons la certificació de l'Ajuntament de Vilaseca i Salou incorporada en la instància inicial com a document núm. 92, el Municipi no era titular d'aquesta tipologia de béns, pel que no corresponia formular cap proposta de divisió.

## **C) Capítol III.- Divisió de béns, aprofitaments i usos públics.**

Aquest capítol indica, com a punt primer, que *"Todos los bienes, aprovechamientos y usos públicos, así como cualesquiera derechos reales comprendidos dentro de una u otra zona de la línea perimetral descrita en el capítulo primero de este documento, se atribuyen a la exclusiva propiedad, uso y disfrute de cada uno de los respectivos Municipios de Vilaseca y Salou, completándose, por tanto, la definición de aquella línea divisoria como representativa, simultáneamente, de las distintas demarcaciones jurisdiccionales, del ámbito de las respectivas riquezas imponibles y de atribución de titularidad sobre bienes, aprovechamientos y usos públicos"*, pel que establia que sota cap concepte els Ajuntaments conservaran propietats, usos o altri en territori jurisdiccional de l'altre, sens perjudici de comunitats de béns, aprofitaments, drets, o usos que es poguessin constituir sota l'aixopluc d'entitats jurídiques supramunicipals, com les mancomunitats<sup>67</sup>.

En el punt segon d'aquest capítol s'adjunta, com a *part integrant i inseparable* de l'addenda, el compte d'administració del patrimoni corresponent a l'Ajuntament de Vila-seca on s'hi relacionen, valorats, béns, drets i capitals de la Corporació, referits a l'inventari general, amb efectes per a l'any 1982. En aquesta relació s'hi indiquen de forma manuscrita el lloc d'ubicació dels immobles inventariats, als efectes de determinar la seva futura adscripció, a un o altre terme municipal. Així, correspondran al municipi de Vila-seca aquells immobles ubicats en el nou terme municipal de Vila-seca (incloent els ubicats en les zones de La Plana i La Pineda) i a Salou, aquells ubicats en el nou terme municipal de Salou. Seguidament es tradueix

---

<sup>66</sup> Pàgina 307 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.181 de l'expedient de Vila-seca i Salou.

<sup>67</sup> Pàgina 309 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.183 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

en valor econòmic segons inventari, sent el total per l'Ajuntament de Vila-seca de 345.459.303.- de pessetes i de 185.525.483.- per l'Ajuntament de Salou.

La distribució plantejada de vehicles i maquinaria, també inventariats, restaria sotmesa a la implicació que d'ells es pogués dur a terme a través de possibles mancomunitats de serveis, als que farà referència el document en el seu Capítol V. El mateix criteri s'utilitza per a la distribució del personal, contemplada en el Capítol VI.

La distribució dels béns mobles s'articula de la mateixa forma que per als immobles, sens perjudici de les correccions que es contemplantin degut a la naturalesa dels serveis (especialment per al de les oficines municipals de Salou). Respecte al deute nominal, per un valor de 54.249.- pessetes s'estableix que restarà imputada a l'Ajuntament de Vila-seca<sup>68</sup>. Altrament, la partida 56 de l'Inventari, relativa als drets d'abastament d'aigua potable del Pantà de Riudecanyes, restaran en propietat de l'Ajuntament de Salou<sup>69</sup>.

Amb caràcter general, la distribució de béns entre els dos ajuntaments queda definida pels següents percentatges: 67,78% per Vila-seca i 32,22 % per Salou, proporció coincident amb l'informe econòmic aportat pels sol·licitants de la segregació (document 91). Destacar, també, que aquesta proporció resultaria comparativa amb la distribució de la població entre els dos nous termes; criteri aquest, el de la proporcionalitat, aplicat també al passiu municipal. S'adjuntava un document annex 3 que contia un plànol de l'actual terme de Vila-seca, senyalant-t'hi els béns als que es fa referència en la relació inventariada.

### **D) Capítol IV.- Divisió de crèdits, altres drets i obligacions.**

Per a dur a terme aquesta proposta de divisió en aquest capítol es té en compte el resum del compte d'administració del patrimoni de l'Ajuntament per a l'exercici 1982, on hi consten els préstecs i gravàmens vigents, detallats en conceptes, dates, imports i números de contractes, amb l'estat de les respectives càrregues i quadre d'amortització. Es contempla la possibilitat de l'aparició de noves càrregues arrel de l'execució de la divisió de béns i drets, que s'agruparan als existents i que divideix en tres classes, tot apuntant ja a la dificultat de resoldre alguna de les operacions de crèdit contretes mitjançant l'aplicació dels percentatges

---

<sup>68</sup> Partida 55 de l'Inventari. Pàgina 1.184 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>69</sup> Pàgina 310 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.184 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

de participació, pel que es remetrà a les classes de passius no divisibles mitjançant aquell percentatge, que s'assumiran proporcionalment d'acord amb criteris objectius.

Per tant, es proposa:

*Primer.- Deutes i càrregues relatives a obres i serveis corresponents, de manera exclusiva i diferenciada, a l'Ajuntament de Vila-seca: continuarà el gravamen i l'obligació d'amortització a càrrec d'aquest ajuntament, segons el quadre d'amortització al temps d'executar-se la divisió.*

*Segon.- Deutes i càrregues relatives a obres i serveis corresponents, de manera exclusiva i diferenciada, a l'Ajuntament de Salou: aplica el principi de subrogació. L'Ajuntament de Salou es subrogarà en qualitat de deutor en l'estat i en les condicions en les que es trobés el dit deute en el moment d'executar-se la divisió. Aquesta subrogació es formalitzarà davant de les entitats prestamistes directament, amb exoneració de l'Ajuntament de Vila-seca del dit deute.*

*Tercer.- Deutes i càrregues que afecten al municipi de Vila-seca i Salou de forma indivisible i conjunta, concretes per a finalitats comunes d'impossible imputació individualitzada.<sup>70</sup> Aquests es distribuïran d'acord amb el principi de proporcionalitat, utilitzant els percentatges indicats anteriorment (Vila-seca el 67,78 % i Salou el 32,22 %), atenent a allò indicat en l'informe econòmic adjunt com a document 91 i a allò analitzat anteriorment en el Capítol III de la proposta.*

Com a requisit temporal estableix que la situació del deute i dels quadres d'amortització es contrauran l'últim dia de l'any natural en el que es resolgui la segregació i es constitueixi el nou municipi de Salou<sup>71</sup>.

## **E) Capítol V.- Mancomunitat de serveis.**

Apel·lant a la concòrdia, a la cooperació i coordinació entre els dos Ajuntaments, i per tal de fer front a la cobertura de les necessitats i serveis que requereixen els veïns d'ambdós

---

<sup>70</sup> A títol indicatiu i enunciatiu cita les relatives a liquidacions de pressupostos deficitaris i de cancel·lació de deutes.

<sup>71</sup> Pàgines 312 i 313 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.186 i 1.187 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

municipis, i sens perjudici de l'organització i administració pròpies de cadascun d'ells, es proposa la fórmula jurídica de la mancomunitat d'alguns dels serveis a prestar. Entre ells, enumera la recollida de residus i neteja viària, la neteja i sanejament del clavegueram, l'enllumenat públic, el cementiri, i la depuradora d'aigües residuals.

En algun d'ells, com en el servei d'enllumenat públic, es proposa una divisió de costos a tant alçat; en d'altres, com en el del cementiri, un criteri temporal fins a la construcció d'un nou cementiri per l'Ajuntament de Salou, sens perjudici del reconeixement dels drets dels residents de Salou en relació a la seva titularitat de sepultures com a veïns de Vila-seca i Salou. Respecte a la depuradora d'aigües residuals, inexistent en aquell moment, es proposa l'estudi de fórmules que permetessin l'ús d'aigües depurades en recs agrícoles. Apunta, la proposta, un règim bàsic organitzatiu d'aquestes mancomunitats<sup>72</sup>.

#### **F) Capítol VI.- Personal.**

Amb l'objectiu d'adequar les plantilles a la nova estructura i a una distribució equitativa, es proposa "1.- *Con exclusión de los funcionarios pertenecientes a Cuerpos Nacionales, en tanto subsista su régimen jurídico vigente, y sin perjuicio de gestionar ambos Ayuntamientos de Vilaseca y Salou, conjunta o separadamente, de los Órganos competentes, la adopción de las medidas pertenecientes para adecuar la clasificación de las respectivas plazas y plantillas a las categorías correspondientes a cada uno de los Ayuntamientos, la nueva Corporación de Salou se obliga a dotar de plazas de nueva creación mediante concurso de traslado de funcionarios y empleados de las actuales plantillas del Ayuntamiento de Vilaseca. 2.- En todo caso, la adscripción de funcionarios a uno u otro Ayuntamiento, se efectuará con absoluto respeto de los derechos de toda índole que tuvieran adquiridos*".<sup>73</sup>

#### **G) Capítol VII.- Organització i funcionament independent dels Ajuntaments de Vila-seca i de Salou.**

S'estableix la proposta del manteniment de la gestió municipal conjunta fins l'últim dia de l'any natural a aquell en que es produeixi la segregació, tot preparant-se les operacions de distribució de competències en la forma que s'indica tot seguit:

---

<sup>72</sup> Pàgina 315 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.189 i 1.190 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>73</sup> Pàgina 317 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, 1.191 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.



*Primer.- En el moment en que es constitueixi la comissió gestora del nou municipi de Salou, bé per la proposta de designació de regidors d'acord amb l'article 20.2.5 del RPDT, d'acord amb la instància inicial (segons el foli 11 de la mateixa), bé per aplicació del Reial Decret 693/1981, de 13 de març (BOE núm. 91, de 16 d'abril), es designaran dues comissions per tal que, conjunta o separadament, i amb plena representació, intervinguin en les operacions econòmiques que afectin a ambdós municipis i, especialment, en el tancament de l'exercici d'aquell any, i amb facultats per examinar llibres, assentaments i documents fossin necessaris.*

*Segon.- L'Ajuntament de Vilaseca exhibirà o facilitarà a aquells comissionats tots els documents i antecedents precisos per a la posada en marxa dels serveis administratius municipals del nou Ajuntament de Salou, principalment censos fiscals, de "reclutament i allistament" i de rectificació del padró municipal d'habitants.*

*Quart.- S'estableix que dins del termini de promulgació del decret de segregació i fins a l'últim dia de l'any natural, totes les llicències municipals, de qualsevulla naturalesa, siguin sotmeses a dictamen vinculant de la Comissió Gestora del nou municipi.*

*Cinquè.- També preveu el nomenament de representants dels dos municipis als efectes d'estudiar, deliberar i proposar la constitució de les mancomunitats a les que s'ha fet referència en el Capítol V, subjectant-se al règim jurídic d'aquelles, que en el moment de preveure's la seva constitució el formaven el Text Articulat Parcial de la Llei 41/1975, de Bases de l'Estatut de Règim Local, aprovat per Decret 3046/1977, de 6 d'octubre (BOE núm. 283, de 26 de novembre).<sup>74</sup>*

#### **H) Capítol VIII.- Bases per a resoldre les qüestions que poguessin sorgir entre els Ajuntaments de Vila-seca i de Salou, en ordre a la interpretació i execució dels acords sobre la divisió de béns i drets.**

En aquest apartat es tenen per reproduïts els ja formulats en la instància inicial. Incorpora, no obstant, en relació a la divisió territorial, de l'actiu i del passiu, una menció

---

<sup>74</sup> Pàgina 318 i 319 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.192 i 1.193 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

expressa a que tots els veïns de Salou que varen subscriure la segregació assumien solemnement i fefaentment l'obligació de subrogar-se en les noves obligacions, que no fossin personals del municipi de Vila-seca. Es remet a les 89 actes notarials incorporades a la instància inicial<sup>75</sup>.

### **1.12 Al·legacions de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou a l'escrit d'addenda presentat pels sol·licitants de la segregació.**

Després d'una ampliació del termini per a formular al·legacions<sup>76</sup>, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou presenta escrit de 24 d'abril de 1.984 i documents adjunts. El primer dels arguments emprats en l'escrit és el que es fonamenta en la nova delimitació territorial proposada pels sol·licitants, amb una sensible reducció de l'espai territorial, confusa, doncs es presenta un nou traçat que difereix del presentat en la instància inicial, quelcom que comportaria una retroacció de les actuacions, doncs existeix una sensible modificació de termes, que concreten en 539 ha., tot alterant la petició de divisió jurisdiccional inicial i que també repercuteix en allò a traspassar entre els dos nous municipis<sup>77</sup>.

Respecte al document addicional de divisió de béns, drets i obligacions, entén la Corporació municipal que aquell confirma que els documents inicials eren tant sols una metodologia per a formalitzar el projecte, pel que el document addicional aportat no és tal, sinó un nou document no sotmès a informació pública, amb remissió a les consideracions escrites en el dictamen del Consell d'Estat que el qualifiquen d'inexistent, argumentant els efectes d'aquesta inexistència en el caràcter de la norma procedimental administrativa com d'ordre públic, *ex* sentències de 10 d'octubre de 1.970 i de 25 d'abril de 1.977, en el sentit que aquesta omisió en el document inicial ha de comportar la retroacció de les accions, doncs més enllà de la seva inexistència com a document formal requerit pel RDPDT, no fou sotmès a informació pública preceptiva, pel que podria viciar de nul·litat de ple dret la possible resolució administrativa, fruit d'haver prescindit total i absolutament del procediment legalment establert, en aplicació de l'article 47 de la Llei de Procediment Administratiu. És més, entén que són defectes insubsanables, arrel de la seva naturalesa d'essencials, entenent d'aplicació l'article 19 de la LRL, doncs conjuntament amb la divisió territorial es durà a terme

---

<sup>75</sup> Pàgina 320 de l'expedient administratiu de Salou. *Ídem*, p. 1.194 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>76</sup> Pàgines 1.199 a 1.204 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>77</sup> Pàgina 1.208 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

la dels béns, drets i obligacions, tal i com resa el dictamen del Consell d'Estat de 28 de març de 1.953, segons el qual "*... la división del territorio, que viene dada por los propios términos en que la división se plantea, exige que se lleve a cabo, conjuntamente, la de los bienes, derechos, acciones y cargas que como constituyen el Patrimonio indiviso del Municipio de origen, han de dividirse con el que de él surja por segregación ...*".

En relació a la possibilitat d'acord respecte a la delimitació i a la divisió, l'escrit d'al·legacions del municipi de Vila-seca i Salou és contundent en el seu posicionament, mantenint-se en la impossibilitat d'aquell. Els acords adoptats en el tràmit de l'expedient administratiu, recorda l'escrit, ja mostraven l'oposició a la segregació. El fenomen turístic, considera l'escrit, no ha de ser "*... motor de una disgregación municipal, oportunista y coyuntural.*", sinó motiu de modernització i adequació de les administracions, que no pot dependre d'un conjunt de veïns que no són majoria (1.680 sobre un total de 5.212), tot i no ser aquest requisit necessari. Com a raons de fons d'oposició a la segregació, addueix l'escrit, hi trobaríem una millor organització municipal en la prestació de serveis i concordança amb l'ordenació territorial de la zona, la solució planificadora, d'adequació i equilibri intern del municipi, a resultes de la solució constitucional i legal de l'organització territorial catalana i en reiterar els ja exposats en l'acord municipal de la sessió plenària de 30 de desembre de 1.981. En definitiva, es mantenia l'oposició municipal a la segregació.

Aquestes al·legacions s'acompanyaven de documentació gràfica i, pel que aquí més ens interessa, d'un dictamen jurídic que justificava jurídicament la posició de la Corporació municipal, emès per Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.

**1.13 Dictamen emès per Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a petició de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, el 7 de març de 1.984, amb el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca i Salou sobre la regularidad del procedimiento de segregación del núcleo de Salou*"<sup>78</sup>.**

---

<sup>78</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.R., dictamen emès el 7 de març de 1.984, amb el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca i Salou sobre regularidad del procedimiento de segregación del núcleo de Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants. Pàgines 1231 a 1260 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

### **1.13.1 Consideracions generals relatives als procediments d'alteració dels termes municipals i, en concret, en els instats per a la creació de nous municipis.**

Després d'emmarcar el procés analitzat en els articles 12 a 22 de la LRL i 4 a 25 del RPDT, respecte els quals els autors indiquen que "*... no contribuyen realmente a clarificar aquella y que, en muchos casos, complican y hasta ... corrigen el texto de la ley.*", posen de relleu els principis que regeixen el fenomen estudiat. Ens centrarem, però, en les valoracions que desenvolupen els autors en relació a l'expedient que ens ocupa. Entenen que s'han seguit les determinacions establertes en l'article 20 del RPDT, com així consideren que es manifesta en Consell d'Estat en el seu dictamen de 3 de febrer de 1983. Correctes els criteris de la no exigència del requisit d'una majoria de veïns, sinó d'alguns d'aquests, i el de la no necessitat d'acord favorable de l'administració consultant (art. 20 LRL i 15, 20 i 21 del RPDT), des d'un punt de vista formal consideren que el requeriment del Consell d'Estat fou pertinent en relació al projecte de divisió de béns, drets i obligacions doncs l'inicial "*... era, más bien, una mera declaración y no un proyecto de división propiamente dicho*".

Respecte a la incorporació d'aquest document al final del procés, a requeriment del Consell d'Estat, no sembla pels autors defectuosa, tot i que si consideren que el correcte és la seva incorporació en un moment inicial, citant la sentència de 13 d'abril de 1.954 que considera nul un expedient d'aquesta naturalesa quan a l'escrit inicial no s'hi acompanyen els documents exigits, doncs "*El hecho de que en este caso existiera ya desde el comienzo un documento denominado proyecto de división, aunque fuera enteramente satisfactorio, privaría en todo caso de fuerza a una eventual alegación del posible defecto, alegación que parecería en todo caso un exceso de formalismo*".

Tot i afirmar que el tràmit en què es troba l'expedient no és recollit en l'ordenament jurídic, en concret el d'instar un acord o pacte entre les parts afectades, el consideren raonable, en el sentit de la doctrina de la sentència de 16 d'octubre de 1933 que ja indicava que a manca de precepte legal relatiu a la divisió de béns i drets en un procés de segregació de termes municipals, seria a l'administració competent a qui li correspondria establir-les, i consideren, els autors, que és precisament allò que ha dut a terme el Consell Executiu. El problema, es concentraria en la modificació del contingut de la instància inicial, com veurem tot seguit.

### **1.13.2 La modificació de la instància inicial i els seus efectes en l'expedient.**

Els autors relacionen els tres elements materials essencials en el procés de creació d'un nou municipi, a saber població, territori i riquesa imposable, amb les referències bàsiques que hauria de contenir la petició de segregació. Elements aquests, que seran presos en consideració per l'autoritat resolutiva. Per tant, entenen *"El proyecto de división de bienes, derechos y obligaciones aportado en el último momento al expediente altera directamente la definición concreta de uno de esos tres elementos esenciales –el territorio- al proponer un nuevo límite jurisdiccional y lo altera de forma importante, introduciendo, según confesión de los propios interesados, una "sensible reducción" del término municipal proyectado en un principio"*. I consideren que alterar el territori comporta alterar la riquesa imposable, altre element essencial en el procés, doncs afecta a la recaptació tributaria, i, en menor mesura i per desconeixement de dades, també a la població. En aquests termes els autors parlen d'un *"desplaçament"* de la tramitació generada doncs aquella es fonamentava en una instància inicial, que ara s'ha modificat i que, conseqüentment, altera en si mateix l'expedient, quelcom que complica valorar les conseqüències jurídiques d'aquell desplaçament.

Els autors critiquen en el dictamen l'argument dels sol·licitants consistent en el fet que la reducció del territori seria un plantejament favorable als interessos del municipi de Vila-seca i Salou, que alhora mostraria una posició conciliadora, que pretendria minimitzar la incidència de la modificació plantejada en l'expedient tramitat, a efectes jurídics. Destaquen que tot i que la voluntat de les parts és important en aquesta tipologia de procediments, aquella no és decisiva, doncs cap de les dues parts és propietària del territori municipal, cap de les dues parts ostenta un dret subjectiu sobre aquest i, per tant, cap d'elles en pot disposar. La posició, en termes jurídics, és la de la titularitat d'una potestat de jurisdicció, que correspondria a l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, que no és objecte de tràfic inter-partes, o bé el d'un interès, el dels promotors, que no és l'únic concurrent, doncs existiria l'interès públic, existent, evidentment i *"... clave última de la decisión que se adoptase"*, pel que *"No hay, pues, lugar, a distinguir entre alteraciones "favorables" y "no favorables", porque el interés de las partes tiene aquí un papel secundario"*. Conclouen, els autors, que la qüestió rellevant és si la modificació introduïda és o no substancial, tot tenint present que també, com a interessats en el procediment, hi consten els veïns, la participació dels quals es vehicula mitjançant el tràmit d'informació pública, tràmit aquest ja conclòs pel que una modificació *ex post* dels documents

inicials desvirtuaria aquella participació<sup>79</sup>. Això és així doncs el tràmit d'informació pública és l'única fase del procés que permet la participació dels veïns és a dir, que permet l'exercici dels seus drets de defensa o d'opinió, pel que transcorreguda aquesta fase, i exercits els seus drets, la modificació sensible de la instància inicial obliga, consideren, a un nou tràmit d'informació pública, sota l'amenaça, en cas contrari, d'obrir potencials accions administratives o bé jurisdiccionals contra la resolució final del procés.

Però també elements d'ordre públic obligarien a una retroacció de les accions en l'expedient administratiu. Citen els autors la intervenció del Consell d'Estat doncs, modificada la petició inicial, aquesta última hauria de ser dictaminada preceptivament, i de nou, pel citat òrgan consultiu, doncs no es pot "... *marginar su preceptiva intervención ...*", pel que els autors acaben conclouent que "*La modificación del objeto de un procedimiento, si es esencial o afecta de forma sensible a elementos que tengan este carácter, obliga a reproducir aquellos trámites sobre los que incide, a menos que ese objeto esté en la esfera de disposición del interesado en el procedimiento de que se trate como parte de un derecho subjetivo suyo cuya renuncia no sea contraria al interés público. Si existen terceros interesados o el procedimiento pone en juego intereses públicos superiores, la retroacción del procedimiento es rigurosamente inexcusable, sin más límites que los que resultan, como ya notamos, del juego propio del principio de economía procesal y del principio que postula a favor de la conservación de las actuaciones administrativas (artículos 29, 50, 51 y 52 de la ley de procedimiento administrativo*", sent aquesta la situació concurrent en el cas dictaminat, doncs el projecte de divisió de béns, drets i obligacions presentat el 30 de desembre de 1.983 varia els termes de la sol·licitud inicial, pel que apel·len a la retroacció de les actuacions.

#### **1.14 L'informe del Cap del Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya de 17 de maig de 1.984.**

---

<sup>79</sup> Pàgines 1249 a 1252 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. Els autors analitzen aquesta modificació substancial i els seus efectes fent una interpretació analògica amb la regulació urbanística relativa al planejament urbanístic i, en concret, a la introducció de modificacions substancials, en el tràmit d'informació pública, a l'aprovació inicial requerint, en aquests casos, un nou tràmit de participació pública abans de l'aprovació definitiva (art. 131 i 132 del Reglament de Planejament Urbanístic de 23 de juny de 1978, articles aquests que recullen la doctrina del Tribunal Suprem que pretenia salvaguardar la integritat del tràmit d'informació pública, citant a J. González Pérez, a "*Comentarios a la Ley del Suelo*", 4 ed., 1981, Tom I, pàg. 366), doncs és el tràmit on els interessats exerceixen els seus drets de defensa, ex. article 24 de la CE.

De l'informe emès pel Cap del Servei de Règim Local de la Generalitat de Catalunya cal destacar la seva referència al requeriment formulat per l'anterior dictamen del Consell d'Estat a la mancança dels documents preceptius *ex* article 20, apartats 2, 4 i 5 del RPDT, manifestant que *"La apuntada omisión de determinados documentos no existió en realidad pues, sin duda, por consecuencia de la ingente cantidad y volumen que alcanzaba la documentación unida al expediente, al ser manejada en el Consejo de Estado para su examen, pasaron desapercibidos los documentos exigidos bajo la citada numeración por el artículo 20 del aludido Reglamento de Población, documentos que obraban y obran unidos al expediente, desde su iniciación, ..."*. Respecte al projecte de divisió de béns, drets i obligacions, recorda l'informe la resolució del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya de 5 de desembre abans citada, i el document addicional aportat pels sol·licitants de la segregació, també analitzat anteriorment.

En relació a les aportacions fetes pel municipi de Vila-seca i Salou, manifesta que *"Es de señalar que el trámite de alegaciones conferido no constituye la apertura de una vía de impugnación, totalmente improcedente y extemporánea. Por lo que respecta al proyecto de división, único punto sobre el que habría de pronunciarse, elude hacerlo con evocación de pretendidas alteraciones esenciales en el expediente introducidas por los solicitantes, olvidando, de una parte, que la división que estos han de proponer, y propusieron con su instancia inicial, no es vinculante para el Órgano decisor, que puede resolver el expediente ordenando la segregación conforme a línea divisoria que, ponderados todos los factores en juego, resulte más adecuada a los intereses públicos afectados. Los solicitantes tienen, además, ratificada su solicitud inicial, incluida expresamente su propuesta de división originaria, y solo, alternativamente y para ajustarse a los términos en que está redactada la propuesta de resolución del expediente de 21 de julio de 1982, declararon su propósito de acatar la decisión del Órgano competente para la resolución definitiva"*.

Respecte la retroacció de les actuacions sol·licitada pel municipi de Vila-seca i Salou, l'informe es va remetre a la sentència del TS de 13 de juny de 1983, amb cites al principi *"favor acti"* i en contra de la retroacció apel·lada, manifestant que l'expedient complia amb els requisits del tantes vegades citat article 20 del RPDT. És de destacar que l'informe reconeix un *"grado de "propuesta" o "proyecto"*, a les divisions de termes, béns, drets i obligacions inicialment proposada, indicant que *"... es manifiesto que su alcance queda limitado a mera pretensión de los solicitantes que únicamente podrá ser atendida con la extensión y el alcance que aconsejen la totalidad de los elementos objetivos que han de ser ponderados en el momento de adoptar la resolución definitiva que, por ello, podrá coincidir o no con aquellas"*

*propuestas, sólo en tanto resulten adecuadas a los intereses públicos en juego, ...*", quelcom que per l'emissor de l'informe no comporta una modificació essencial de l'expedient que per la seva pròpia naturalesa ja es troba subjecte a aquestes contingències, i amb cita de la doctrina de les sentències del TS de 29 d'octubre de 1959 i 30 de novembre de 1960, doncs les divisions de territori i patrimoni seran resoltes per l'òrgan competent, amb conformitat o no de les propostes formulades per les parts concurrents<sup>80</sup>.

Entorn a la incongruència argumentada per la representació de l'administració local arrel de les modificacions plantejades pels sol·licitants de la segregació, entén l'informant que no té la transcendència que manifesta la primera, doncs considera que aquests últims plantegen una divisió alternativa que *"... en toda su longitud queda en el interior de la propuesta con su instancia inicial por lo que la totalidad del término determinado por esta nueva línea, sin excepción alguna, ya fue objeto de petición recogida en la instancia que promovió el expediente y que, por otra parte, fue propuesta por la Generalitat y dictaminada favorablemente por el Consejo de Estado."* En el mateix sentit es pronuncia respecte les al·legacions que reclamen un nou tràmit d'informació pública arrel de les modificacions introduïdes, doncs els veïns favorables a la segregació articulen la seva voluntat no via informació pública, sinó via firma en document d'adhesió a la sol·licitud de segregació; mentre que els contraris, que si es pronuncien en aquell tràmit processal, haguessin vist satisfetes, al menys parcialment, les seves pretensions.

Per últim, en l'informe s'expressa la conveniència de sotmetre de nou l'expedient a dictamen del Consell d'Estat, arrel de les actuacions posteriors a l'acord del Consell Executiu de 5 de desembre de 1983, pel que acaba conclouent la no existència d'elements que motivin la modificació de l'informe de 21 de juliol de 1982 i, per tant, en sentit favorable a la segregació, ja sigui d'acord amb la instància inicial, ja sigui d'acord amb l'alternativa expressada per escrit de 20 de desembre de 1983, que alhora coincidia amb la proposta de delimitació oferta pel Departament de Política Territorial d'Obres Públiques. Respecte al projecte de divisió de béns, drets i obligacions, presentat en data 20 de desembre de 1983, l'entén coincident amb l'inicialment plantejat, en funció de la divisió territorial<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Pàgines 1262 a 1265 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>81</sup> Pàgines 1261 i 1267 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.



Així els tràmits, el Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya formularia proposta de resolució de 26 de setembre de 1984, favorable a la segregació, prèvia a nou dictamen del Consell d'Estat, que seria emès el 5 de juny de 1985.

### **1.15 El Dictamen del Consell d'Estat de 5 de juny de 1985<sup>82</sup>.**

Ja d'antuvi apuntar que el document és extens, doncs es compona de 59 pàgines, doncs analitza les noves actuacions dutes a terme, arrel de l'acord del Consell Executiu de 6 de desembre de 1.983, advertint, tanmateix, una circumstància no usual i singularitzant, quina seria l'entrada en vigor de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local que, tot i pendent de desenvolupament, es trobava definida en les seves línies fonamentals. Després d'un breu resum dels posicionaments dels sol·licitants arrel del seu escrit de 20 de desembre de 1983, de la posició del municipi de Vila-seca i Salou respecte a la nova documentació, i expressada en l'acord plenari de 6 d'abril de 1984, i de l'informe del cap del servei de règim local de la Generalitat de Catalunya, procedeix l'òrgan a emetre el seu dictamen que resumirem tot seguit.

#### **1.15.1 Consideracions respecte la retroacció de les actuacions al tràmit d'informació pública pretesa per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou.**

L'òrgan consultiu es centra en analitzar la voluntat del Consell Executiu en el seu acord de 6 de desembre de 1983, en el sentit de que es requeria l'aportació d'un projecte de divisió de béns, drets i obligacions, en tant que aquell incorporat amb la instància inicial no es podia considerar com a vàlid, doncs el Consell l'entenia com una simple metodologia. I així, a contrari del criteri de l'informe del Cap del Servei de la Direcció General d'Administració Local, el Consell d'Estat considera que el requeriment formulat es fonamentava en criteris d'invalidesa, que no d'insuficiència, pel que el que efectivament es demanava era un projecte, no el complement del presentat inicialment, sent així que "*La realidad es que el expediente se inició con carencia del documento que en cumplimiento de las normas vigentes en la materia pudo y debió ser aportado, supliéndose con otro inadecuado a estos efectos*", i segueix dient "*Aplicar a este último la nota de "insuficiente" no es sino un eufemismo que encubre la propia concepción de "invalido" que es la que en términos de Derecho le conviene*", deficiència que imputa als

---

<sup>82</sup> Pàgines 1274 i 1330 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

promotors, i consideració de suficiència feta pels Serveis de la Direcció General d'Administració Local que considera disconformes amb els fets que es deriven de l'expedient en qüestió.

Tampoc considera, a diferència de la Direcció General d'Administració Local, que la nova proposta es pugui configurar com a alternativa de la primera, doncs entén que en l'escrit de 20 de desembre de 1983 en cap moment s'esmenta en aquests termes, pel que considera que es formula una nova proposta de divisió, un nou límit jurisdiccional que difereix essencialment del primer, i d'exclusiu interès dels sol·licitants, doncs aquella no fou requerida pel Consell Executiu, quelcom que, *"... les permitió ponderar "diversos factores que no pudieron ser tomados en consideración al tiempo de redactarse la instancia inicial del expediente"*, tot considerant irrellevant la voluntat d'entesa dels sol·licitants, doncs res té a veure el procés d'alteració de termes municipals amb un negoci jurídic transaccional que es pugui resoldre en base a mútues concessions, per manca de dret subjectiu d'uns i altres. Sent així que el Consell d'Estat acaba conclouent al respecte que *"... la propuesta de división contenida en el escrito de 20 de diciembre de 1983, en ningún momento ha sido presentada con carácter alternativo sino que expresa una voluntad única al respecto y una postura definida exactamente sobre un solo objeto. Voluntad que constituye la primeramente manifestada en 16 de abril de 1981 ..."*.

El Consell d'Estat tampoc entén procedent la referència en l'informe de la Direcció General a l'informe de la seva homòloga d'Urbanisme, en tant que aquest últim semblaria estar emès *"ad hoc"*, *"... con el fin de ilustrar el parecer del Departamento proponente para la formulación de la propuesta definitiva"*, sense que s'indiqui en les diferents propostes formulades *"... cómo fue incorporado al expediente ese informe y sobre su contenido y alcance, siendo así que tanto entonces como ahora, en la parte resolutive de ambas propuestas, se tomó como elemento esencial para decidir sobre la cuestión planteada"*. No obstant l'anterior, el Consell d'Estat analitza el resultat de l'informe de la Direcció General d'Urbanisme, que es concretava en saber quina seria la proposta tècnica de divisió territorial que, tanmateix, garantís l'espai suficient per a assegurar la natural expansió i serveis necessaris, ja que conté tres alternatives, i no una com indicava la Direcció General d'Administració Local<sup>83</sup>, tot posant en relació (que no identificació) aquestes apreciacions amb

---

<sup>83</sup> L'informe de la Direcció General d'Urbanisme aborda l'encàrrec, manifestant que aquest s'allunya de la corrent que condueix cap a l'agrupació o mancomunitat de municipis, tot indicant que pot generar altres problemes com nous plantejaments, el repartiment del patrimoni municipal del sòl, nous equips tècnics, etc., pel que tant sols es pronuncia des de paràmetres urbanístics,

el fonament de la nova proposta dels promotors que considerava nous factors no presos en consideració al redactar la sol·licitud inicial (relaciona la primera proposta amb la hipòtesi B i, la segona proposta, amb la hipòtesi A) i pel fet que, respecte a tot plegat, no hi ha tingut accés l'Ajuntament de Vila-seca i Salou. Conclou, doncs, que l'informe de la Direcció General d'Administració Local no recull les tres alternatives i, per tant, *"... adolece de imprecisión y equívocidad inaceptables al referirse a éste"*.

Per últim, i seguint amb referències a aquest últim informe, considera que és poc precís i que condueix a interpretacions contradictòries, doncs la retroacció de les actuacions no és incompatible amb el principi d'economia processal; el tràmit d'informació pública, tot i trobar-se en el marc d'actuació de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, no desvirtua la seva pròpia naturalesa, que seria la participació dels veïns i, tampoc *"... puede deducirse de que en su configuración legal los proyectos de división de bienes, derechos y obligaciones deban formularse en el trámite inicial de los expedientes y de que no vinculen al Consejo Ejecutivo de la Generalitat para su resolución, el que sean irrelevantes las modificaciones que se introduzcan en los mismos a lo largo de la tramitación de los expedientes; pues en ningún momento pierden tales proyectos su naturaleza de elemento esencial, por lo que cualquier modificación que en ellos se introduzca ha de estimarse trascendente para la decisión final."*, independentment de que les modificacions introduïdes en el projecte puguin qualificar-se de substancials o no, que no seria el cas estudiat, per les manifestes diferències entre el document de 1981 i el de 1983.

La conseqüència final de totes aquestes reflexions és, doncs, la inevitable necessitat de retrotraure les actuacions al tràmit d'informació pública per tal que els veïns puguin ser escoltats, i sempre en interès legítim dels mateixos, en relació a la nova divisió del territori, és a dir, independentment del propòsit conciliador o d'aproximació a les propostes de divisió territorial exposades per la Direcció General d'Urbanismes en la proposta de 20 de desembre de 1983 accedint, així, a la sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou.

---

tot i no poder menystenir altres opcions sectorials de fons com el model racional de territori, la viabilitat política, el cost econòmic, la generalització de disfuncionalitats, l'acolliment democràtic dels afectats, ... entre altres. Així, planteja tres alternatives urbanístiques: la hipòtesi A (restrictiva), que contempla el creixement de Salou com a territori turístic, principalment, la hipòtesi B (grans separadors), que proposa un creixement indiferenciat amb límits fonamentats en grans barreres infraestructurals, i una hipòtesi C (complementaria), que corregeix les irracionalitats en els límits físics de la hipòtesi B.

### **1.15.2 La incidència de la nova Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, en l'expedient.**

Tot i que la Generalitat de Catalunya no havia desenvolupat la matèria general d'alteració de termes municipals, tal i com determinava l'article 13 de la LRBRL, si tenia aplicació immediata l'apartat segon del citat article, amb un redactat substancialment diferent al de l'article 15 de la LRL de 1955. El Consell d'Estat no parla d'oposició, contradicció o incompatibilitat dels preceptes citats, però sí parla d'un enfocament més afinat amb la nova regulació, doncs *"No se altera en su esencia –pues nada autoriza a deducirlo así la nueva Ley- el acto creador de la segregación y nacimiento de la nueva entidad municipal, que deberá seguir estimándose dimanado de las facultades discrecionales del Órgano autonómico superior al que incumbe su adopción: pero el marco general en que esta decisión habrá de adoptarse, se define ahora con líneas mucho más rigurosas. Y dentro de ellas, la mayor o menor relevancia que deba darse al interés de la autonomía municipal en estos expedientes y su conjugación con el interés y poder de decisión de la Comunidad autorizante, así como la fijación del punto de equilibrio entre ellos se presenta también en unos términos sustancialmente distintos a como ocurría ..."*, pel que la retroacció de l'expedient comportarà, alhora, una reconsideració a la llum del nou text legal, en concret, i en relació a les alegacions de l'alcaldia del municipi de Vila-seca i Salou de 19 d'abril de 1984, *"Habrá de reconsiderarse si su invocación de "ausencia de elementos naturales que configuren una posible división interna" corresponde o no a la realidad,... deberá ser objeto de detenido examen las alegaciones contenidas en aquel escrito en cuanto a la incidencia desfavorable de la segregación en la asunción de nuevas competencias municipales. El mismo tema de los servicios prestados por el Ayuntamiento deberá ser estudiado no ya en orden a la subsistencia de su prestación en sí misma sino en orden a la conservación y mantenimiento de la calidad"*. Però la qüestió més rellevant a analitzar segons el Consell d'Estat serà en relació a la pròpia autonomia del municipi de Vila-seca i Salou, doncs aquesta es configura com a fonament de tot el sistema, segons la nova LRBRL, al comparar, aquesta, en la seva exposició de motius, el concepte de règim local al d'autonomia, i més en un cas de segregació doncs *"... -cuando, como ocurre en este caso, la voluntad municipal se encuentra dividida y es el propio ser y estructura del Municipio lo que se debate- es justamente en la autonomía municipal, como poder de decisión sobre sí misma, donde se centra toda la esencia del problema. La autonomía municipal se contempla aquí, no tanto en su proyección hacia el exterior, es decir, expresión de la voluntad integrada en la estructura general del "Estado compuesto" que la Ley define como "pluralidad de instancias autónomas y diversas, vertebradas entre sí para el mantenimiento del valor de la unidad"*

*cuanto en su composición misma de unidad superior formada sobre la complejidad de las personas, actividades e intereses que constituyen el ser orgánico de las entidades locales."*

Indicava, el Consell d'Estat, les operacions a dur a terme en casos de segregació per part de la Comunitat Autònoma afectada. En concret, la d'investigar si *"el sector de voluntad vecinal que solicita la entidad tiene entidad, "per se", para ser estimado como representación de un complejo estructural sustancialmente diferenciado dentro del conjunto dotado de capacidad suficiente para constituirse en Municipio independiente."* És a dir, si existeixen dos entitats socials que coexisteixen i que es mouen cap a una situació de segregació *"Si mediante la segregación se acierta a resolver esta cuestión interna y abrir el camino para que las dos entidades puedan encontrar su propio ser autónomo y su personalidad en el conjunto de instancias diversas ... aquella habrá conseguido su objeto"*, perquè en cas contrari *"..., la segregación no haría sino mutilar una entidad realmente existente y menoscabar la posibilidad de desenvolvimiento y coordinación armónica de los variados intereses que bajo ella se agrupan"*. Apunta també el Consell d'Estat que serà l'interès autonòmic el que haurà de prevaldre en aquests casos<sup>84</sup> i que serà a través de la llei de desenvolupament de les determinacions de la nova llei de bases on es positivitzaran aquests criteris, pel que entén, l'òrgan consultiu, la postura de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou en considerar que la qüestió cal resoldre-la a la llum de la nova legislació catalana, pel que *"La retroacción de las actuaciones y el trámite normal del expediente facilitará esta posibilidad por el previsible sucederse de los acontecimientos"*, dictaminant, finalment, la retroacció de l'expedient al tràmit d'informació pública i l'aplicació de l'article 13 de la LRBRL en les noves actuacions.

### **1.16 La denegació de la sol·licitud de segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou: el Decret 296/1986, de 25 de setembre.**

Després de diversos escrits dels promotors denunciant la demora en la tramitació de l'expedient administratiu<sup>85</sup>, el 19 de setembre de 1986 el Cap de Secció del Departament Jurídic del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya emetia un informe, innocu, que es remetia a les consideracions del dictamen del Consell d'Estat, abans exposat. Així, es dictaria el Decret 296/1986, de 25 de setembre, pel qual es denegava la segregació del nucli de Salou

---

<sup>84</sup> La sentència del Tribunal Suprem de 15 de juliol de 1983 postula el paper secundari de l'ajuntament en qüestions de segregacions parcials, en tant que aquest serà un element sumatori més, però no un element decisiu del problema que es planteja.

<sup>85</sup> Escrit de 24 de març de 1986 de denuncia de mora ex article 94 de la Llei de Procediment Administratiu.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

del terme municipal de Vila-seca i Salou, per constituir-se en municipi independent<sup>86</sup>. El dit decret es fonamenta en el dictamen del Consell d'Estat de 5 de juny de 1985 tot considerant que *"Atès, per tant, la situació actual de l'expedient no es pot prendre en consideració el requeriment de resolució favorable a la segregació que formula 'l'Associació de Ciutadans Pro-segregació de Salou', amb data 24 de març de 1986"*, i amb una remissió implícita a la llei que ha de regular l'organització territorial de Catalunya, en tant que establirà les normes i els instruments necessaris per solucionar aquesta tipologia de problemàtiques, sent el criteri de la Generalitat el de no alterar el mapa territorial municipal de Catalunya<sup>87</sup>, mentre no s'aprovés

---

<sup>86</sup> D'acord amb la sentència del Tribunal Suprem de 10 de juny de 1999 (FJ7), tot i la forma jurídica de *decret* de la resolució del procediment, aquest no té la consideració de disposició administrativa de caràcter general, sinó d'acte administratiu: *"El Decreto cuestionado, cuyo naturaleza de acto y no de disposición general es claro pese a lo razonado en contra por una de las partes recurridas, ..."*. També, en el mateix sentit, les sentències del Tribunal Suprem de 1 i 9 de desembre de 1967 i de 24 d'octubre de 1989. ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1310: La legislació estatal és supletòria en aquest aspecte, pel que la legislació autonòmica pot determinar que la resolució del procediment es dugui a terme mitjançant llei parlamentària. Sobre la naturalesa jurídica de la resolució, la forma i la convalidació legislativa veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 277 a 289. També SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 81. Sobre la convalidació legislativa en aquesta matèria veure GUTIERREZ LLAMAS, A., "Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de los Alcázares (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1990, p. 147 a 168.

<sup>87</sup> Sobre la discrecionalitat exempta de límits, veure la sentència del Tribunal Suprem de 15 de juny de 1984, doncs si s'acredita l'existència objectiva dels requisits exigits i absència d'impediment legal, no procedeix denegar una segregació: *"... lo que no procede respaldar en modo alguno es la actuación de esa facultad de forma proclive al reverdecimiento de antiguas, y ya afortunadamente superadas, actitudes del Poder exteriorizadoras de una concepción de la discrecionalidad exenta de límites jurídicos y dogmatizante, pues no ha de olvidarse que en todo caso la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y está sujeta en su actividad a la Ley y al Derecho, -art. 133.1 de la Constitución Española ( RCL 1978\2836)-, que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos es principio garantizado por la Constitución, -Art. 9.3 de la misma-, y que a los Tribunales incumbe controlar la legalidad de la actuación administrativa, -Art. 106.1 de la propia Norma Básica-, a la luz de cuyos preceptos constitucionales bien fácilmente se alcanza que aun cuando sea admisible la discrecionalidad en cuanto remisión normativa y como libertad de elección entre alternativas igualmente injustas, cuando, como en este caso, aparecen sumidos en el más absoluto arcano tanto los datos susceptibles determinantes de la opción elegida, mal puede propugnarse el formal reconocimiento de esa libertad y el refrendo de una decisión radicalmente contrapuesta a la solución abonada por todos los datos en presencia y por el parecer unánime de los órganos consultivos de la propia Administración, a los cuales, por lo demás, presta sólido apoyo el principio de autonomía consagrado en el Art. 137 de la Constitución, por cuanto que si, según señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 ( RTC 1981\4), ello exige que se dote a cada Ente de las competencias propias que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, parece lógico que constatada la real existencia de intereses propios de un grupo humano dotado de los medios necesarios y sin impedimento legal al efecto, se propicie y otorgue el estatus correspondiente que atribuya al mismo el conveniente régimen jurídico propio, sin que pueda ser óbice al respecto la pretextada, pero inexplicada, referencia a meras consideraciones ambiguas, genéricas e indeterminadas en las que simplemente se fundamentó el Acuerdo denegatorio del Consejo de Ministros impugnado."* També veure la sentència de 24 d'octubre de 1984 per a dos aspectes: El primer, la insuficiència de l'al·legat de que el municipi matriu no disposarà de recursos suficients sense acreditar-ho degudament. El segon, el de la invalidesa del criteri de no decidir sobre la matèria a l'espera de la legislació futura. Respecte a la legislació autonòmica pendent que ha de regular la qüestió territorial, citem la STS de 24 d'octubre de 1989, per la qual: *"3.º) porque, en casos semejantes, no se pueden invocar razones de oportunidad, discrecionalidad o conveniencia, como*

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

---

*se hace al contestar la demanda, y que ya se explicitaban en tan repetido Decreto, en el sentido de que «la Ley que ha de regular y organizar el territorio de Cataluña establecerá las normas y los instrumentos necesarios para solucionar con mejor conocimiento de causa las cuestiones de esta naturaleza», y en el de que «el criterio del Gobierno de la Generalidad es el de no alterar el mapa municipal de Cataluña mientras no se apruebe la Ley reguladora de la organización territorial», porque, a propósito de ello, bueno es recordar, con la Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 1984 (RJ 1984\4629), que, en todo caso «la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y está sujeta en su actividad a la Ley y al Derecho -art. 133.1 de la Constitución-, que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos es principio garantizado por la Constitución -art. 9.3 de la misma- y que a los Tribunales incumbe controlar la actuación administrativa -art. 106.1 de la propia Norma Básica-, a la luz de cuyos preceptos constitucionales bien claramente se alcanza que, aun cuando sea admisible la discrecionalidad en cuanto remisión normativa..., mal puede propugnarse el formal reconocimiento de esa libertad y el referido de una decisión radicalmente contraria a la solución abonada por todos los datos en presencia y por el parecer unánime de los órganos consultivos de la propia Administración», a lo que, por nuestra parte, adicionamos que en este caso sin justificar por qué estos informes, unánimemente favorables, entre sí y con el emitido por el Consejo de Estado, a la aprobación de la segregación, no eran aceptables para la finalidad perseguida -que por su estricta naturaleza de acto de fiscalización y control sobre la observancia de las exigencias legales vigentes no podía tomar en consideración más que el Ordenamiento jurídico en vigor-, denegó tal aprobación, sin que, al efecto, pueda considerarse válido un criterio, como el alegado, de no decidir sobre el tema hasta que una legislación futura lo regulara, porque, si bien es verdad que, según los números 8 y 9 del artículo 9 del Estatuto de Cataluña, el Órgano autonómico asumía competencia en materia de alteración de los términos municipales y Ordenación del territorio; que el 13 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 dispone que «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» y por fin, el 9.5 del Decreto legislativo de 18 de abril de 1986 que «la resolución definitiva del procedimiento se hará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente», nada de ello autoriza a que expedientes totalmente tramitados antes de que tales Comunidades establecieran su privativa legislación, no debieran aprobarse conforme a la legislación general del Estado sino que cabría condicionar la aprobación a una anterior normativa, pues esto es totalmente incompatible con principios tan insoslayables como los de seguridad jurídica, irretroactividad de las leyes y, sobre todo, de legalidad, ante los que han de ceder los de discrecionalidad, oportunidad y conveniencia, siempre supeditados al incondicional de que el tiempo rige los actos, en aplicación de los cuales cabe citar por ejemplo, la Sentencia de esta Sala de 27 de febrero de 1981 (RJ 1981\689) para la que «si el derecho debe partir de unos principios éticos y estar al servicio de la justicia al mismo tiempo tiene que procurar el contribuir al logro de la seguridad jurídica en cuanto ésta representa un valor no despreciable dentro del complejo de fines a alcanzar por cualquier ordenamiento» de tal manera que se atenta a aquélla cuando la Administración adopta una decisión sin una causa objetiva que la legitime -Sentencia de 11 de julio de 1986 (RJ 1986\5062)- a tal punto que para la de 27 de junio del mismo año (RJ 1986\4902), incluso el derecho a la tutela judicial efectiva está condicionado a ese principio de seguridad jurídica, por el que, en aras del interés público y del particular interesados en una determinada actuación de la Administración los actos de ésta no pueden permanecer indefinidamente sin adquirir firmeza siendo por esta circunstancia por lo que sin duda, explica la de 10 de junio de 1985 (RJ 1985\3180) que la legalidad a contrastar en el acuerdo recurrido no puede ser otra que la imperante en el momento en que fuera dictado, por ser consecuencia insoslayable del principio de legalidad, según enseña la de 15 de febrero de igual año (RJ 1985\491), que la Administración «pliegue su conducta a la norma, o sea, la sumisión de los actos administrativos a las disposiciones vigentes». ... Nada más contrario a Derecho, entonces, que tratar de aplicar a una situación pretérita las posibles disposiciones de una ley futura dándole un efecto retroactivo, expreso o tácito, del que generalmente la legislación carece, porque además de las razones legales expuestas, con ello se corre el riesgo de que, en su día, pudiera resultar inviable una segregación territorial cuya hechura se podía practicar legalmente al tiempo de haber sido proyectada, de tal manera que, en esta ocasión lo único que podría justificar el acuerdo denegatorio de la misma en la fecha en que se produjo tenía que haber sido la indebida tramitación del expediente desde el punto de vista formal o la inconcurrencia de las circunstancias y condiciones de carácter sustantivo requeridas por la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y el Reglamento de Población de 27 de mayo de 1952, y es respecto de lo que, precisamente, se ha omitido la más leve alegación, por lo que cuanto se pretende por la Generalidad y por el Ayuntamiento para oponerse a la demanda deducida de adverso no puede ser aceptado, ni, por lo que al segundo de éstos*

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

la llei catalana de desenvolupament de l'article 13 de la LRBRL<sup>88</sup>. El Decret de denegació de la segregació es publicaria al DOGC núm. 754 el dia 17 d'octubre de 1986<sup>89</sup>.

A partir d'aquest moment, el procés entraria en la fase judicial<sup>90</sup>, que passaria per la sentència núm. 425 de 1 d'octubre de 1987 de l'Audiència Territorial i la Sentència de 30 d'octubre de 1989, en el recurs d'apel·lació 267/88, a més dels diversos incidents d'execució d'aquesta última.

---

*atañe, su afirmación de que resultaba razonable aplazar la decisión hasta un futuro inmediato con un criterio de oportunidad que, a su juicio, no era opuesto a la legalidad y, por consiguiente, quedaba excluido de la función revisora atribuida a esta Jurisdicción".* La STC de 24 de gener de 1989 estableix la doctrina de que "... en la actualidad la discrecionalidad no determina la existencia de una zona exenta del control judicial". Més enllà dels criteris generals, de qualsevulla naturalesa, analitzats tant per l'ordenament jurídic, la doctrina i la jurisprudència convé assenyalar que BARRANCO VELA fa una distinció respecte determinats "potenciales" municipis. L'autor, expressament parla de "... la problemática que plantean los núcleos turísticos, industriales, histórico-patrimoniales, las urbanizaciones privadas, las ciudades dormitorio, los Municipios de montaña, etc.", que relaciona amb el concepte de municipis especials que algunes legislacions autonòmiques ja recollien, com la de Múrcia, que estableix com a característica predominantment incident la turística. Veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 181 a 186.

<sup>88</sup> Sobre el concepte de millores d'interès general per a la població i el seu caràcter objectiu, veure ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.282. Sobre la problemàtica entre la decisió adoptada per les entitats de base local, en resposta a la voluntat majoritària de veïns i la tècnica de la política superior d'ordenació o reordenació territorial, veure CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre, 1983, p. 2.179 a 2.184. Respecte la competència autonòmica en relació a l'alteració de termes municipals, canvis de denominació i supressió de municipis veure sentència del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de desembre. Sobre els motius d'interès públic i la discrecionalitat i l'interès públic com a criteri determinant, veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 167 a 175.

<sup>89</sup> Pàgines 1.372 i 1.377 de l'expedient administratiu de Vila-seca. Per SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 81, la manca d'acord a nivell local, també en casos de passivitat, comporta l'acció resolutiva i substitutiva de la comunitat autònoma.

<sup>90</sup> Respecte recursos en matèria d'alteració de termes municipals veure ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 50 a 53. També, i en un anàlisi més recent, BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 295 a 299.



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **2. El procés judicial de la segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou.**

### **2.1 Introducció.**

Per mitjà del Decret 296/1986, de 25 de setembre, la Generalitat de Catalunya denegava la sol·licitud de segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou, en base a deficiències fonamentals en la tramitació de l'expedient que obligaven a la retroacció de les actuacions, la conveniència de resoldre'l a la llum de la llavors recent Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, la voluntat de la Generalitat de Catalunya de no alterar el mapa municipal i l'oportunitat de la futura llei catalana de desenvolupament de la legislació bàsica local que hauria d'establir normes i instruments adequats i suficients per a resoldre problemàtiques com la plantejada, però també en el marc d'una nova regulació relativa a l'organització territorial catalana.

L'oposició dels promotors de la segregació a aquesta resolució va obrir un llarg i difícil procés judicial, amb una primera sentència de l'Audiència Territorial de Barcelona, desfavorable als seus interessos, i amb una segona sentència, del Tribunal Suprem, aquest cop favorable a la segregació pretesa. No obstant, però, i com veurem més endavant, la conflictivitat al respecte no culminà amb aquesta sentència. Es va haver de recórrer a diversos incidents, en seu judicial, per tal de concretar l'execució d'aquella, a més de trobar una solució jurídica viable a la instal·lació d'un centre recreatiu i turístic que, amb la segregació, va resultar ubicat al bell mig dels dos nous municipis.

La simultaneïtat dels fets rellevants, i dels anàlisis jurídics que es varen produir al llarg d'aquests anys, fan difícil seguir la cronologia real dels esdeveniments pel que s'ha optat per procedir a un estudi sistemàtic per blocs o parts, començant pels derivats en seu judicial, que estudiarem tot seguit.

### **2.2 La sentència de l'Audiència Territorial de 1 d'octubre de 1987.**

Les pretensions dels promotors en seu judicial es concretaven en la declaració de nul·litat de la denegació de la sol·licitud de segregació, que es declarés conforme a dret la constitució del nou municipi de Salou, prèvia la seva segregació del de Vila-seca i Salou, amb el territori assenyalat en el plànol adjunt a la instància inicial de 1981, amb capitalitat en el

nucli de població de Salou i amb la població, riquesa imposable i patrimoni derivats del projecte de divisió de béns, drets i obligacions que figurava també unit a la instància inicial, amb reclamació de danys i perjudicis pels retards en la tramitació de l'expedient. Postulen que, tot i que la nova LRBRL res regula respecte el problema de fons, l'article 13 resultaria inaplicable degut al principi d'irretroactivitat de les normes, pel que seguirien sent d'aplicació la LRL de 1955 i el RPDT de 24 de juny de 1952. Respecte al fons, si bé entenen i assumeixen que l'administració competent per a la resolució del conflicte es mouria en termes de discrecionalitat "*... ello no autoriza a que sea substituida por la arbitrariedad, y, de otro lado, las propuestas y peticiones de los promotores del expediente de segregación no vinculan a la Administración que sobre bases objetivas puede resolver lo pertinente*"; apel·len, tanmateix, a la vulneració dels principis constitucionals d'autonomia<sup>91</sup> i d'igualtat, doncs s'havien resolt en sentit favorable altres processos de segregació municipal<sup>92</sup>, tot atacant també l'últim dictamen del Consell d'Estat i defensant que el segon projecte de divisió de béns i drets, aportat en data 20 de desembre de 1983, era un complement de l'inicialment adjuntat, doncs els actes recorreguts, entenen, "*... desvirtúan el verdadero alcance del "proyecto de división", que es un mero "proyecto" que, dada su finalidad, es mutable y no tiene la relevancia que se le quiere dar en los actos impugnados*", indicant que el segon projecte es va presentar com a addicional al primer, que en tot moment ratifiquen<sup>93</sup>.

L'Audiència Territorial concreta la litis en el Decret 296/1986, tot i que l'endegament del procés judicial fou arrel de la desestimació presumpta, descartant els efectes de les irregularitats i les demores al·legades. La Sala reconeix que els documents que exigeixen els apartats 2, 4 i 5 de l'article 20 del RPDT ja es trobaven en l'expedient, posa de relleu que els promotors varen donar compliment al requeriment de l'administració autonòmica de 5 de desembre de 1.983, tot i no entrar en *l'aptitud del projecte inicial aportat "(prescindiendo de si el proyecto de división inicial era o no apto a sus fines)"*, aportant nou projecte de divisió que "*... según documentos constatados, ofrecía importantes diferencias respecto al primitivo, por lo que no aparecía infundado el criterio de retrotraer el expediente ...*", amb l'objectiu de

---

<sup>91</sup> Sobre el principi d'autonomia local i les segregacions veure BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 113 a 115. Sobre la garantia institucional de les administracions locals i les alteracions de termes municipals, veure CASTELLS ARTECHE, J.M., "*La nueva problemática de las alteraciones ...*", op., cit., p. 2.174 a 2.179 i ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.271, 1.272 i 1.275. PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 63 a 65.

<sup>92</sup> En l'escrit de 24 de març de 1986 els promotors parlarien dels casos de Sant Julià de Llor i Bonmatí, de Salt, de Sarrià de Ter, de l'Aldea, de Cozuelos de Fuentidueña, de Marazoleja i de Alquerias del Niño Perdido.

<sup>93</sup> Fonament de dret segon.

que, dient expressament *"el "nuevo" proyecto de división (el inicial más su complemento), se tuviera en cuenta a todos los efectos procedimentales"*, tot apuntant que no podria prosperar el *petitum* dels promotors doncs es postulava envers la instància inicial, sense fer-se ressò del complement aportat.

Des d'un punt de vista merament formal, la Sala posa de relleu la modificació legislativa aplicable al cas. Si bé en l'inici de l'expedient resultaven d'aplicació la LRL i el RPDT de 1952, al moment de dictar-se sentència ja es trobaven en vigor tant la LRBRL, com el TRRL i el Reial Decret 1.960/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprovava el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, així com la Llei 8/1.987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, tot citant la Disposició Transitòria del citat Decret 1.960/1986 pel qual els expedients d'alteració de termes municipals iniciats abans de l'entrada en vigor del nou reglament *"se ajustaran en su tramitación al procedimiento previsto en el mismo"*, sentenciant que *"... si bien se establece una cierta irretroactividad en el aspecto procedimental, la misma no tiene incidencia en el caso debatido, pues basta examinar las fechas correspondientes para comprender que el procedimiento estaba ultimado (salvo la resolución final), al entrar en vigor el nuevo reglamento de Población, y por ende, en este aspecto, el tema carece de interés"*.

Per la Sala el canvi legislatiu no té transcendència doncs entenia que l'element vehicular de la decisió era el caràcter discrecional i, per tant en certa mesura polític, de la decisió del procediment endegat, sent els requisits a complir necessaris però no suficients, per accedir a la petició, pel que el caràcter revisor de la jurisdicció contenciós administrativa<sup>94</sup> bloqueja al

---

<sup>94</sup> Sobre el caràcter revisor de la jurisdicció contenciós administrativa veure STS de 13 de juliol de 1989, la STS de 25 de juny de 2000, entre altres. Respecte els límits del jutge en seu contenciós-administrativa veure GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1998, p. 18: *"La historia de la justicia administrativa ha sido una continuada lucha por reducir las inmunidades del poder y eliminar cualquier tipo de exclusión del control jurisdiccional de la Administración. La Ley de 1956 marcó un hito decisivo en la historia de nuestro contencioso-administrativo. En el momento de su promulgación fue más allá de la mayoría de los Ordenamientos jurídicos. Lo que aun hoy se suele reconocer. Contenía, indudablemente, algunos requisitos que obstaculizaban el acceso a la Jurisdicción. Algunos de ellos fueron eliminados por la jurisprudencia –como lo que quedaba del requisito previo pago en la Ley de 1956- y otros por la ley –como la supresión de algunas materias excluidas del control-. ..."*. *Ibidem*, p. 41, 42 i 44: *"La limitación de los poderes del Juez ha constituido –y todavía constituye- uno de los obstáculos que encuentra la tutela judicial efectiva en el orden jurídico-administrativo. Al serle imposible condenar a la Administración a dar, hacer o no hacer lo que fuere necesario, incluso sustituyendo a la Administración para adecuar la realidad al Ordenamiento jurídico vulnerado, las pretensiones no serán satisfechas, no se habrá hecho justicia"...* *"Se ha atribuido, no obstante, a la Constitución, tal y como consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, el reconocimiento al Juez administrativo de los más amplios poderes. Y, ciertamente, la jurisprudencia posterior llegó a reconocer la posibilidad de que la sentencia determinara cuál debía ser el contenido del acto e incluso del*

Tribunal deliberar sobre la qüestió de fons "... *máxime en materias como la que es objeto de la litis en que juegan los más diversos factores de índole extrajurídica (políticos, demográficos, sociológicos, económicos, etc.) que la Administración ha de apreciar discrecionalmente*", sense menystenir el control i fiscalització jurisdiccional que recau sobre les qüestions possibles d'il·legalitat, desviació de poder o notori error de fet, conclouent que l'expedient sotmès a debat complí, en allò essencial, amb els tràmits administratius pel que decau la indefensió al·legada, i sent l'objecte de la litis el decret exprés de denegació de la sol·licitud de segregació, seran les causes que aquell acte recull com a motivadores de la denegació les que es tindrien presents, entenent la Sala que difícilment es podia combatre exitosament el criteri principal de la resolució autonòmica, que era "*el criterio del Gobierno de la Generalitat de Cataluña de no alterar el mapa municipal de Cataluña mientras no se apruebe la Ley reguladora de la organización territorial*", doncs el fonament és considerat raonable i conforme a la naturalesa de les coses amb una organització territorial catalana pendent, pel que no havent provat els actors il·legalitat, error de fet o desviació de poder en la resolució impugnada, i sent aquesta, a criteri de la Sala, "*... acorde con un adecuado uso de las facultades discrecionales (en las que puede incidir como ingrediente relevante la oportunidad)*", el recurs formulat havia de decaure en les al·legacions formulades pels actors, pel que es procediria a dictar sentència en sentit desfavorable a les pretensions dels promotors de la segregació<sup>95</sup>.

Aquesta sentència, però, seria apel·lada pels promotors de la segregació, quelcom que donaria lloc al recurs d'apel·lació núm. 267/88 i a la Sentència de 30 d'octubre de 1989 del Tribunal Suprem, que analitzem tot seguit.

### **2.3 La Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989.**

El dia 30 d'octubre de 1989 el Tribunal Suprem dictaria sentència per la que declararia nul·la l'anterior dictada per l'Audiència Territorial, estimant en part les pretensions dels

---

*planeamiento urbanístico –considerado como norma- en aplicación, no sólo de normas jurídicas de ineludible observancia, sino por ser congruente con otros criterios, ..." ... "La limitación de las potestades del Juez sólo alcanzaba- según el proyecto del Gobierno- a la determinación del contenido discrecional cuando fuere posible más de una solución con arreglo a la norma aplicable. Limitación que se ha estimado contraria a la tutela judicial efectiva, ya que el Juez, a fin de restablecer el orden jurídico perturbado, debe determinar en la sentencia el contenido discrecional del acto no sólo cuando sólo sea posible una <única solución> con arreglo al Derecho –en cuyo caso no existiría discrecionalidad-, sino cuando sea la solución congruente con otros criterios no jurídicos que fueron alegados como fundamento de la pretensión y estimados correctos por el Juez". GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo, Vol. II, 10 ed., Thompson Civitas, Madrid, 2006, p. 608 a 616.*

<sup>95</sup> Fonament de dret Tercer.

apel·lants, els promotors de la segregació, tot aprovant la segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou, per a crear un nou municipi "en la forma establecida en la petición inicial de la «Asociación Pro-Segregación de Salou» y la documentación aneja a la misma", però declinant la petició de reclamació de danys i perjudicis, sent aquesta precisió d'extrem relleu jurídic, als efectes de concretar els termes de la segregació.

La primera qüestió que el Tribunal Suprem posà sobre la taula fou de caràcter formal, doncs exposaria la incompetència de l'Audiència Territorial per a "... *conocer de un recurso relativo a unos actos de la Administración dictados previo informe preceptivo del Consejo de Estado que dictaminó por dos veces en el expediente tramitado de conformidad con la normativa contenida en la Ley de Régimen Local de 24-6-55, artículos 12-3.º, 15, 18-2, 19 y 20-2, y los artículos 20, 15 y 16 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17-5-52 aplicable según la Disposición Transitoria Undécima de dicha Ley; ... lo que determina la competencia del Tribunal Supremo en única instancia, artículo 14-A-e) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, de 27-XII-56 ...*". Corresponia, doncs, al Tribunal Suprem, amb plenitud de jurisdicció, el coneixement de la qüestió, sense que la nul·litat de la sentència de primera instància es transmetés a altres actes o actuacions, pel que la "... *omisión que no comporta una alteración de los términos en que planteó la reclamación el demandante ni la situación jurídico procesal de las partes en esta apelación, ...*", pel que "... *los escritos presentados ante la Sala de la Audiencia de Barcelona deben estimarse como formulados ante este Tribunal y ser declarados válidos al no afectar a los mismos la nulidad de la sentencia,*"<sup>96</sup>.

Després de fer un breu resum respecte els tràmits duts a terme en l'expedient administratiu, el Tribunal Suprem, en relació a la retroacció de les actuacions i a l'afirmació feta en el dictamen del Consell d'Estat de 5 de juny de 1986 de la necessitat d'un nou tràmit d'informació pública, es pronuncia en el sentit de que "... *el Consejo Ejecutivo de la Generalidad debió resolver, una vez cumplido el trámite del informe del Consejo de Estado, definitivamente la solicitud de segregación al estar terminado aquél, según lo dispuesto en el artículo 92 en relación con el 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo; no siendo necesario otro trámite de información pública como postuló el Consejo de Estado, e hizo suya la Generalidad, en un informe de 5-6-85 ...*", entenent el Tribunal que la qüestió promoguda ho era relativa a un projecte de segregació d'un terme municipal "... *al que sin base legal se incorporaron unos*

---

<sup>96</sup> STS de 7 i 14 de maig de 1985, de 28 de juny de 1986 i de 16 de març de 1987. Fonament de Dret Primer.

*documentos con la finalidad de obtener un consenso sobre la línea de separación entre el Municipio de Vilaseca y el propuesto como de nueva creación de Salou, que no podía enervar la solicitud inicial al formularse de forma alternativa como se intelige del contenido del meritado escrito de 20-XII-83, ..., y en la que se proponía una resolución acorde con la propuesta inicial como alternativa a la sugerida por la Generalidad y aceptada condicionalmente por el demandante;*" pel que la problemàtica restava reduïda a si la segregació era o no correcta d'acord amb la normativa que li era d'aplicació al moment en que l'expedient es trobava finalitzat, i segons la proposta inicial<sup>97</sup>.

El Tribunal analitza la qüestió, doncs, a la llum de l'article 15 de la Llei de Règim Local de 24 de juny de 1955 en relació amb l'article 20 del RPDT, entenent que l'apartat tercer d'aquest últim cal interpretar-lo de forma àmplia i en el sentit que resulten també inclosos "*... los servicios obligatorios aquéllos ya establecidos y asumidos por el Municipio objeto de segregación de parte de su territorio...*", ja que la divisió d'una entitat natural (art. 1 de la LRL) o d'una entitat bàsica (segons la recent LRBRL) "*... no puede mermar la calidad de vida que dimana de la gestión autónoma de los intereses municipales a la totalidad o parte de sus vecinos ...*", segons els articles 137 i 140 de la CE, en relació amb l'article 101 de la LRL de 1955, aquest últim interpretat a la llum dels principis constitucionals, quelcom que no es pot posposar, segons el Tribunal Suprem, a una futura llei catalana de desenvolupament de la nova legislació bàsica ja que "*... no podía demorar la resolución del expediente en contra de la realidad acreditada en el mismo;*" i sense perjudici de la discrecionalitat de la que disposava la Generalitat de Catalunya<sup>98</sup>, tot puntualitzant, contra el criteri dels recurrents, que la incorrecció legal del pronunciament de la Generalitat de Catalunya es trobava no en aplicar uns preceptes legals no promulgats, "*... sino que denegó la creación del municipio de Salou demorando su aprobación o desaprobación hasta que se promulgara la Ley que fue promulgada el 15-4-87 (la LMRLC), lo que contradice el primer motivo del rechazo de la segregación que se funda en la necesidad de acomodarse a otra información pública, al asumir el dictamen del Consejo de Estado de 5-6-85, y a la Ley de 2-4-85 que no era aplicable a un expediente ya terminado y, que, en su caso no impediría entrar a conocer de la segregación solicitada, al no haber dispuesto la prosecución del expediente y sí la desestimación de la petición inicial*". És a dir, per al Tribunal Suprem la incorrecció legal s'ubica en la no resolució definitiva de l'expedient instruït, quelcom que vulnera la discrecionalitat exercida per la

---

<sup>97</sup> Fonament de Dret Segon.

<sup>98</sup> Veure, arrel de la discrecionalitat i control de de legalitat a SAN MARTÍN SEGURA, D., op., cit., p. 254 a 295.

Generalitat de Catalunya doncs *"no resolviendo en definitiva la problemática planteada de conformidad a la normativa vigente lo que no es conforme con la discrecionalidad de la Administración que debe someterse a la legislación aplicable en cualquier caso, sin que motivos de interés político, por respetables que sean, o de oportunidad aún rectamente fundados, puedan justificar y legitimar una resolución denegatoria de un derecho cuando los condicionamientos de derecho indeterminados en el precepto legal estén debidamente acreditados"*<sup>99</sup>.

Per contra, el Tribunal no aprecia nul·litat de ple dret de la resolució de la Generalitat en aplicació de l'article 47 de la Llei de Procediment Administratiu doncs s'havia donat compliment a la legislació aplicable (LRL, RPDT, ROFRJCL) en el moment de la resolució del procediment. Tampoc considera la nul·litat per demora en la tramitació de l'expedient, però si *"... la alteración de los supuestos en que se fundaba la petición de los instantes, estimando como inobservancia total del procedimiento a la incorporación de un nuevo proyecto de división del término municipal, y de sus bienes, derechos y obligaciones no suscitada por aquéllos ni por el Ayuntamiento de Vilaseca-Salou en vez de resolver conforme al criterio debidamente motivado del órgano decisor, que a partir del recibo del informe favorable del Consejo de Estado de 3-2-83 y la diligencia que constataba la existencia de los documentos relativos: a las actas notariales en las que la mayoría de los vecinos de la porción segregada se comprometían a asumir subsidiariamente frente al nuevo municipio, en su día, respecto a la parte correspondiente de los créditos que existan salvo sus obligaciones personales, número 2-2.º del artículo 20 del Reglamento de Población de 17-5-52, el proyecto de división referido número 2-4.º del mismo artículo, y la propuesta de designación de los Concejales que hayan de formar el nuevo Ayuntamiento, número 2-5.º), debió aprobar o denegar la segregación y creación del nuevo Municipio de Salou solicitadas"*<sup>100</sup>.

Respecte a la petició de nul·litat de ple dret de la resolució de la Generalitat de Catalunya per vulneració del principi d'autonomia, el Tribunal Suprem és conclouent en el sentit de la no procedència de l'al·legat, doncs el dit principi *"... no puede invocarse en relación con una agrupación de vecinos pertenecientes a un Municipio, formulando un juicio previo que comportaría la preexistencia de una entidad aún no constituida"*; tampoc procedeix la petició de nul·litat per vulneració del dret constitucional d'igualtat, per aportar altres resolucions sobre

---

<sup>99</sup> Fonament de Dret Tercer.

<sup>100</sup> Fonament de Dret Quart.



la mateixa matèria, doncs el reconeixement d'una possible segregació per a constituir un nou municipi, com és el cas, requereix una estudi particular *"... en función a la realidad geográfica del sector del territorio en que se asientan, su demografía, y la posibilidad de su segregación sin merma de la calidad de los servicios establecidos debe o no declararse examinando las circunstancias concurrentes en cada supuesto, ... que por la propia naturaleza de dichos expedientes no pueden guardar la identidad que exige la estimación de la nulidad basada en la infracción indicada al no incidir un precedente válido para emitir un juicio sobre la vulneración de ese principio"*<sup>101</sup>.

La pretensió relativa a la desviació de poder en la resolució de la Generalitat també és descartada. Tot i reconèixer una inexplicable demora, no es considera provat que l'ús del poder públic, en aquesta ocasió, ho fos per finalitat diferent a la fixada per les determinacions legals *"... pues lo que se desprende del expediente es el haber actuado con la finalidad de conseguir un consenso entre el Ayuntamiento de Vilaseca- Salou y los vecinos de Salou, que se perfila como un intento de proceder de conformidad con los intereses o conveniencia de ambos, que no siendo admisible en derecho no es estimable como prueba de desviación de poder, ya el propósito invocado tendía a resolver el expediente si bien se infringió la norma aplicable"*<sup>102</sup>.

En els fonaments de dret setè i vuitè, procedeix el Tribunal Suprem a analitzar atenent els informes favorables del Departament de Governació i dels òrgans assessors del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya i del Consell d'Estat de 3 de febrer de 1983, i havent rebutjat els motius exposats per a la denegació de la segregació, *"... si concurren en el sector urbano y suelo anejo de Salou las circunstancias que determinan la exigencia de la segregación y creación de un nuevo municipio según la normativa aplicable"*, i per això dur a terme la següent descripció *"El núcleo urbano de Salou dista de la capitalidad del municipio de Vilaseca, Salou cuatro kilómetros, con una superficie, según la división preconizada por los instantes del expediente y hallada conforme por los informes y propuesta de resolución, de 12,21 kilómetros cuadrados que procede segregar de un total de 36,70; discurriendo la línea divisoria del nuevo término municipal de forma que no interfiere en los servicios del núcleo de Vilaseca, no haciendo estos inservibles, con una población empadronada que representa aproximadamente la cuarta parte del total del término municipal y una flotante en época estival o de segunda residencia que se acerca a los 170.000 habitantes, con unos ingresos para el nuevo municipio*

---

<sup>101</sup> Fonament de Dret Cinquè.

<sup>102</sup> Fonament de Dret Sisè.

*de 106.000.000 de pesetas del total calculado de 188.000.000 aproximadamente, de lo que se infiere que dadas las características diferenciales entre el núcleo urbano de Salou , en su creación originada por el turismo nacional y foráneo, en la actividad preferente de carácter comercial y residencial, determinante del empleo en el sector terciario de la mayoría de los contratados por cuenta ajena, con 11 sucursales bancarias de las 18 del término municipal de Vilaseca, y 700 comercios, ”, considerant que aquesta resulta conforme amb l’article 15 de la LRL de 1955, i també amb la LRBRL i la LMRLC, a més de que “... quedando probado que las exigencias que comporta en el orden de los servicios el núcleo estrictamente urbano de Salou de algo más de 2 kilómetros cuadrados la atribución de unos líquidos imponibles y recursos previsibles algo superiores al resto del término municipal de Vilaseca no imposibilitan a éste el desarrollo de sus propios servicios y la mejora de los existentes”.*

Confirma la Sala que un grup de veïns que vulguin la segregació no és un element per sí sol suficient per a la seva aprovació, doncs calen “... causas objetivas tendentes a acreditar la incidencia de un hecho diferencial, que en orden a la mejor gestión de los intereses de una agrupación humana requiere la creación de un nuevo municipio, sin detrimento de la viabilidad del resto de la parte no segregada que no puede ver mermada la calidad de vida comunitaria que dimana de los servicios existentes al tiempo de la segregación y una previsión en el mismo orden de un desarrollo adecuado”, tot considerant que aquestes circumstàncies concorren en el cas que ens ocupa, enfront les quals no es poden aduir “... motivos fundados en la historia y la permanencia de Vilaseca como Municipio en un largo período de tiempo con un territorio, que a efectos de su integración como entidad territorial del Estado debe conformarse en base a la geografía y también en las cambiantes circunstancias demográficas y urbanísticas entre otras”, en tant que “... en un tiempo al no existir un núcleo de población estimable en Salou justificaba la pertenencia de éste al Municipio de Vilaseca, y en presente alteraba notoriamente aquellas circunstancias hacen conveniente y viable su segregación en beneficio de una entidad basada en una agrupación humana que a efectos administrativos, requiere una gestión separada del antiguo municipio de Vilaseca”<sup>103</sup>.

Per tot això, l’esmentat Tribunal Suprem declarava la nul·litat de la sentència de 1 d’octubre de 1987 de l’Audiència Territorial de Barcelona, estimant en part, el recurs, tot

---

<sup>103</sup> Fonament de Dret Novè. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 166 i 167: dirà, respecte la sentència que s’estudia, que “... una reciente Sentencia del Tribunal Supremo (STS 30-X-1989), modifica este criterio legitimador, aunque, como se verá, al final se buscan fundamentos que hagan viable la existencia del nuevo municipio”.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

aprovant *“la constitución con dicha parte de un municipio nuevo con la denominación y capitalidad en Salou y delimitación territorial, población, riqueza imponible, y patrimonios resultantes de la instancia inicial presentada por los demandantes con fecha 16-8-1981 y aneja a la misma”*<sup>104</sup>.

No obstant, la complexitat de l'íter procedimental, tant a nivell administratiu com a nivell judicial, així com de la pròpia sentència, faria que la qüestió que ens ocupa requerís precisions al torn de l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989.

---

<sup>104</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. Extensión y...*, op., cit., p. 131, qui cita la sentència, i la transcriu, arrel de *“atinados razonamientos”* sobre defensa de la competència jurisdiccional, garantia de la seguretat jurídica i suficiència de mitjans de la part segregada i la matriu.

### **3. L'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 (I): La creació del municipi i la constitució de la Comissió Gestora del Municipi de Salou.**

#### **3.1 El Decret 326/1989, de 16 de desembre, de la Generalitat de Catalunya, pel que se disposa el compliment de la Sentència de la Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Suprem dictada en el recurs d'apel·lació núm. 267/1988, de segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou.**

L'analitzada Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'abril de 1989 va declarar la procedència de la segregació i la constitució del nou municipi de Salou; aquella constitució es duria a terme, segons la dita Sentència, d'acord amb la delimitació territorial, població, riquesa imposable i patrimoni recollits a la instància inicial de 16 d'abril de 1981 i documentació que l'acompanyava.

La Generalitat de Catalunya, que era l'administració competent per a l'execució d'aquesta Sentència, mitjançant el Decret 326/1989, de 16 de desembre, procedí a executar-la parcialment, en el següent sentit: "*La Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Suprem, en data 30 d'octubre de 1989, va dictar Sentència en el recurs d'apel·lació núm. 267/1988, interposat per l'Associació de Ciutadans Pro-segregació de Salou contra la Sentència dictada en data 1 d'octubre de 1987, per la Sala 1<sup>a</sup> Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Barcelona, en el recurs núm. 520/1986*". La part dispositiva de la Sentència del Tribunal Suprem estableix: "*Declarar la nul·litat de la Sentència dictada per la Sala 1<sup>a</sup> Contenciosa Administrativa de l'Audiència Territorial de Barcelona d'1 d'octubre de 1987, recurs núm. 520/1986, i la validesa dels escrits de la part recurrent, de l'Administració i dels actes processals d'ambdues parts i de tramitació i posteriors de l'esmentada Sala. Estimar, en part, el recurs contenciós administratiu interposat i declarar nuls el Decret del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya de 25 de setembre de 1986, núm. 296/1986, la desestimació per silenci administratiu del recurs de reposició instat contra aquest Decret i els actes de desestimació presumpta anteriors a la petició de segregació del nucli de Salou. Aprovar la constitució amb l'esmentat nucli d'un nou municipi amb la denominació i capitalitat a Salou, d'acord amb la delimitació territorial, la població, la riquesa imposable i els patrimonis resultants de la instància inicial presentada pels demandants en data 16.4.1981 i documentació annexa a aquesta. Desestimar la petició de danys i perjudicis dels demandants. No efectuar expressa imposició de costes*".

Així, i en el marc de l'article 103 i concordants de la Llei de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, es decreta "*Portar, íntegrament i degudament, a efecte la Sentència de la Sala 3<sup>a</sup> del Tribunal Suprem, de data 30 d'octubre de 1989, dictada en el recurs d'apel·lació núm. 267/1988 i, en conseqüència, segregar el nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou i aprovar la constitució d'un nou municipi amb la denominació i capitalitat a Salou, d'acord amb la Sentència esmentada*". El decret d'execució transcrit fou publicat en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el 22 de desembre de 1989. Com veurem, però, amb aquest decret no es va executar completament la sentència de segregació.

### **3.2 Els efectes d'una segregació municipal per creació de nou municipi en l'element organitzatiu dels municipis resultants: la modificació de la composició electoral.**

Una segregació de termes municipals de la qual en sorgeixi un nou municipi comportaria, *prima facie*, una necessària modificació de l'element organitzatiu del municipi matriu (doncs es redueixen els seus components territorials i poblacionals), i, alhora, una nova organització política per al nou municipi doncs aquest, l'element organitzatiu diem, és necessari, imprescindible i preceptiu per a l'existència de ple dret d'un municipi, d'acord amb l'article 11.2 de la LRBRL<sup>105</sup>. És a dir, l'alteració comporta, com a efecte immediat, una modificació en la organització i el funcionament dels municipis afectats, que modifica, alhora, el sistema electoral o democràtic<sup>106</sup>.

Aquesta situació, des del punt de vista del procés electoral o democràtic no es qualificaria com un dels supòsits o situacions patològiques d'entre els ja previstos en l'ordenament jurídic electoral, com podrien ser les situacions de manca de presentació de candidatures en un procés electoral o de dissolució d'una entitat local. No obstant això, tot i no ser una situació patològica BERNAL RIOBÓO la qualificarà d'excepcional<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 307, qui parla de reestructuració. L'exemple francès, a CLAVERO AREVALO, M.F., "La situación de los funcionarios en los casos de alteración de términos municipales", a AAVV., *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín, Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1952, p. 15: l'ordenament jurídic francès preveia, en l'article 9 de la Llei de 5 d'abril de 1884, modificat pel Decret-Llei de 5 de novembre de 1926, la convocatòria d'eleccions, en tots els casos de reunió o fraccionament de municipis, doncs els Consells Municipals serien dissolts de ple dret, menys en els casos on l'alteració de termes municipals es produís tres mesos abans de les eleccions generals municipals.

<sup>106</sup> ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.310.

<sup>107</sup> BERNAL RIOBÓO, L., "Estatuto de los Miembros de las Corporaciones Locales", a AAVV., *Manual del Concejal*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003, p. 267.

Es fa evident doncs, i necessària, una reestructuració político-organitzativa. Això és així doncs ex article 179 de la LOREG, cada terme municipal constitueix una circumscripció en la que s'elegeix el nombre de regidors o membres electes segons una escala que preveu el mateix article i que es determina en base a la població (residents, diu la LOREG) de cada municipi. La segregació d'un terme municipal comportarà, doncs, dos escenaris electorals: un, serà el que succeeix amb l'organització del municipi matriu i, el segon i més rellevant, el com s'articula l'organització del municipi novell, normalment al marge del procés electoral general<sup>108</sup>. Així, des del moment de la segregació dels municipis es produirà una situació de transitorietat rellevant. La possible forma de gestió d'aquesta incertesa ha estat tractada per BARRANCO VELA, qui n'assenyalarà tres alternatives. La primera d'elles, es circumscriuria en la convocatòria d'eleccions en els municipis afectats és a dir, la convocatòria d'eleccions parcials. La segona, consistiria en regular un sistema transitori o provisional, segons COSCULLUELA MONTANER, alternatiu<sup>109</sup>, que actuaria fins a les noves eleccions locals generals (aquesta seria l'opció escollida pel legislador, com veurem). I apunta a una tercera, tot i que la qualifica d'inoperant i pràcticament impossible degut a la dependència d'aquesta opció a circumstàncies que no són administratives, si bé ho són de caràcter social i/o polític i que, a més, generaria una incertesa jurídica de relleu, quina seria la de fer coincidir la creació del municipi amb unes eleccions municipals generals<sup>110</sup>. Coincidint amb aquest últim punt amb l'autor, el cas de Vila-seca i Salou, on la segregació s'ha produït via sentència judicial, demostraria la inviabilitat pràctica d'aquesta última proposta.

Aquesta situació de transitorietat en l'organització o en la composició electoral d'un municipi, de fet no és estranya en l'ordenament jurídic electoral, tot i que sí cal dir excepcional, si hom té present el que recullen els articles 181.1 de la LOREG<sup>111</sup>, relatiu a la manca de

---

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., "Las elecciones locales", a MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003, p. 983.

<sup>110</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 307.

<sup>111</sup> "En el supuesto de que en alguna circunscripción no se presenten candidaturas, se procede en el plazo de seis meses a la celebración de elecciones parciales en dicha circunscripción."

presentació de candidatures en una circumscripció, o 183.1 de la LOREG<sup>112</sup>, en relació a l'article 61.1 de la LRBRL<sup>113</sup>, relatiu a la dissolució de corporacions locals<sup>114</sup>.

Per tant, i reconeixent la necessitat d'un règim electoral municipal transitori, l'ordenament jurídic preveu una institució específica, que és la de la Comissió Gestora<sup>115</sup>, prevista, especialment, per a les alteracions de termes municipals, a l'article 16 del RPDT, en relació amb els articles 182 i 183 de la LOREG.

### 3.3 Els antecedents històrics i legislatius de les comissions gestores.

L'origen d'aquest model transitori, per circumstàncies històriques, el trobem en posterioritat a les eleccions generals de 3 d'abril de 1979 i a les parcials de 26 de juny i de 2 d'octubre del mateix, doncs seguien existint municipis sense candidatures, pel que existia un buit en la gestió municipal que calia cobrir per tal d'assegurar el correcte funcionament dels ens locals municipals. En aquest sentit, cal manifestar que la Llei 39/1978, de 17 de juliol, d'eleccions locals, en la seva Disposició Final Quarta, preveia la figura jurídica de les comissions gestores, que serien integrades "*... por todos los miembros de la Corporación que continúen y las personas de adecuada idoneidad y arraigo que designe la Diputación Provincial para completar el número legal de miembros de la Corporación*". Podem citar la resolució de la Junta Electoral Central (en endavant JEC) de 15 de juny de 1990 per la que "*Dado que como consecuencia de las citadas renuncias resulta imposible cubrir las vacantes de cinco de los 11*

---

<sup>112</sup> "*En los supuestos de disolución de corporaciones locales por acuerdo del Consejo de Ministros, previstos en la legislación básica de régimen local por gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, deberá procederse a la convocatoria de elecciones parciales para la constitución de una nueva corporación dentro del plazo de tres meses, salvo que por la fecha en que ésta debiera constituirse el mandato de la misma hubiese de resultar inferior a un año. Mientras se constituye la nueva corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una comisión gestora designada por la diputación provincial o, en su caso, por el órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente, cuyo número de miembros no excederá del número legal de miembros de la corporación. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la comisión*".

<sup>113</sup> "*El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de éste y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante real decreto, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales*". Excepcional, però a títol d'exemple cal veure el R.D. 421/2006, de 7 d'abril, pel que es disposa la dissolució de l'Ajuntament de Marbella.

<sup>114</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 308.

<sup>115</sup> En general, veure ALONSO HIGUERA, C., *Manual del Secretario. La constitución, organización y funcionamiento de las entidades locales y el estatuto jurídico de sus miembros*, Atelier Libros, Barcelona, 2019, p. 120 i 121.

*concejales que constituyen el número legal de integrantes del citado Ayuntamiento, comunicar a la Generalidad de Cataluña que deberá proceder, ..., a constituir una Comisión Gestora integrada por los seis concejales que continúan ostentando dicho cargo y cinco personas de adecuada idoneidad y arraigo, teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones municipales".*

En desenvolupament de l'anterior previsió legal, el Reial Decret 693/1981, de 13 de març, procedí a regular la constitució i funcionament de Comissions Gestores en Entitats Locals<sup>116</sup> *"... a través de un procedimiento que atendiendo al pluralismo político permita una adecuada agilidad en la designación de las mismas, dando solución de esta forma al vacío en el gobierno y administración de los entes locales antes aludido, hasta la celebración de las próximas elecciones locales generales asimismo, es preciso contemplar el supuesto de constitución de nuevas entidades locales, así como de alteración de otras ya existentes, con el nombramiento de una comisión gestora que rija estas entidades hasta la convocatoria de próximos comicios"* .

D'acord amb l'article 1 del Reial Decret esmentat, la comissió gestora era constituïda per un nombre de membres igual al dels regidors que legalment corresponguessin a la Corporació de conformitat amb la llei d'eleccions locals, o pels vocals gestors necessaris per a completar el total dels que haguessin d'integrar-la, respectivament. Comissió, aquesta, que seria designada per la respectiva Diputació Provincial, escoltats els partits polítics amb representació en les corporacions locals, seguint el criteri de proporcionalitat segons el resultat de les eleccions generals celebrades en el municipi en qüestió (art. 2). Aquestes comissions gestores assumirien les funcions de govern i administració dels ens locals (art. 4).

Ens aturem en l'article 6 del citat text legal, que regula els casos específics de creació o alteració de termes municipals, durant el període comprès fins a les pròximes eleccions municipals. En terme quasi literals que els de l'article 16 del RPDT, s'establia que: *"Primera.- Cuando se trate de la creación de un nuevo municipio por la segregación de parte de uno o varios municipios, o de la segregación de parte de un municipio para agregarlo a otro aquel del que se segregue la porción permanecerá con el mismo número de concejales que tenía. El nuevo municipio, procedente de la segregación, se regirá y administrará por una comisión*

---

<sup>116</sup> També veure el Reial Decret 707/1982, de 2 d'abril, que no ha estat derogat expressament pel que és d'aplicació en allò que no contradigui els articles 182 i 183 de la LOREG, per a la seva organització i funcionament.



*gestora designada por la diputación provincial con arreglo a los resultados de las elecciones municipales, en la mesa o mesas correspondientes al territorio segregado ...”.*

Al seu torn, a Catalunya es dictaria el Decret 78/1998, de 17 de març, pel qual es regulen les comissions gestores municipals, ja amb una redacció força més precisa però paral·lela a l'estatal. Així, el Decret té per objecte regular les comissions gestores i la figura dels vocals gestors que s'hagin de nomenar en els municipis de Catalunya, la constitució i composició d'aquestes comissions, els requisits dels seus membres i els supòsits en què la seva existència és obligatòria (art 1), i la defineix com un òrgan de govern i administració que té caràcter excepcional, és de constitució obligatòria i d'existència provisional, per a aquells casos en què no sigui possible constituir la Corporació, de conformitat amb el que estableix l'ordenament jurídic vigent quant al règim usual de govern i administració municipals (art. 2). En el seu article 3, recull com a un dels supòsits de creació d'aquestes comissions els casos d'alteració de termes municipals a què es refereix l'article 31 del Reglament de Demarcació i Població dels Ens Locals, aprovat pel Decret 140/1988, de 24 de maig. En el seu article 12, relatiu a les alteracions de termes, s'estableix que la composició de les comissions gestores municipals es regeix pel que disposa l'article 31 del RDPEL, i pel que estableix el propi Decret. Al seu torn, la disposició final segona d'aquest últim donaria una nova redacció a l'esmentat article 31, que seria, la següent: “a) *Quan es crea un nou municipi per segregació de part d'un o diversos municipis, el nou municipi procedent de la segregació el regeix i l'administra una comissió gestora designada pel conseller de Governació d'acord amb els resultats obtinguts en les últimes eleccions municipals en la mesa o les meses corresponents al territori segregat”.*

### **3.4 La figura jurídica de la Comissió Gestora en els casos de creació de municipi per segregació.**

#### **3.4.1 L'article 16 del RPDT i el municipi matriu.**

El citat article 16 del RPDT estableix, per als casos de creació o alteració de termes municipals, i durant el període que intervingui fins a les properes eleccions municipals que es celebrin, tot un conjunt de normes que han de servir per a donar resposta jurídica a aquest període de transitorietat. Així, estableix que quan es tracti de la creació d'un nou municipi per la segregació de part d'un o diversos municipis o de la segregació de part d'un municipi per agregar-ho a un altre, aquell del que se segregui la porció romandrà amb el mateix nombre de regidors que tenia. Per tant, aquest article 16 del RPDT ens dona la primera resposta a la

dualitat conflictual plantejada: el municipi matriu restaria en les mateixes condicions pel que fa als membres electes, fins a les properes eleccions municipals generals. En aquest sentit resoluria la JCE el dia 19 de juliol de 1989 "*Trasladar al Ayuntamiento que de conformidad con el artículo 16.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, de 11 de julio de 1986, dicho Ayuntamiento ha de permanecer con el mismo número de concejales que tenía y siendo el mismo de 7, de conformidad con la escala establecida en el artículo 179 de la Ley Electoral, en éste número de concejales con el que ha de quedar el referido Ayuntamiento*".

Així, en els casos de disminució en un municipi arrel d'una segregació territorial, la composició de l'Ajuntament no es modificaria fins a les properes eleccions. La supressió d'un municipi, sigui quina sigui la seva causa, comporta el cessament automàtic de tots els seus membres electes<sup>117</sup>.

### **3.4.2 L'article 16 del RPDT i el municipi de nova creació.**

Respecte el nou municipi, el procedent de la segregació, estableix el citat article<sup>118</sup> que aquell es regirà i s'administrarà per mitjà d'una Comissió Gestora designada per la Diputació Provincial o, si escau, per l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma, conforme als resultats de les eleccions municipals, en la mesa o meses corresponents al territori segregat. En relació a l'aplicació d'aquest article, la JEC dictà Resolució de 11 de març de 1991, sobre aquest règim transitori, tot dient "*Si la creación de nuevos Municipios se produce después de publicado el Decreto de convocatoria de elecciones locales, no se celebran elecciones propias,*

---

<sup>117</sup> ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.312.

<sup>118</sup> També regula els casos d'agregació, en el sentit que si correspongués al municipi que ha rebut la porció segregada un major nombre de regidors, la diferència es cobrirà per vocals gestors designats per la Diputació Provincial o, si escau, per l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma, conforme als resultats de les eleccions municipals, en la mesa o meses corresponents al territori segregat, els supòsits d'incorporació d'un o més municipis a un altre límitrof, establint que cessaran els alcaldes i regidors dels ajuntaments dels municipis incorporats, també recollint que si com a conseqüència de la incorporació correspongués al municipi resultant un major nombre legal de regidors, de conformitat amb el que es disposa en l'article 179 de la LOREG, la diferència es cobrirà per vocals gestors designats per la Diputació Provincial o, si escau, per l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma, entre els regidors cessats. La designació es farà en favor dels que van obtenir majors quocients en les eleccions municipals, segons l'article 180 de la LOREG i, per últim regula el cas de fusió de dos o més municipis límitrofs on cessaran tots els alcaldes i regidors i es designarà una comissió gestora per la Diputació Provincial o, si escau, per l'òrgan competent de la Comunitat Autònoma, integrada per un nombre de vocals gestors igual al que correspongués de regidors segons la població total resultant del nou municipi, sent les designacions efectuades entre els regidors cessats i en la forma determinada anteriorment. Veure també el Reial Decret 693/1981, de 13 de març i el Decret 78/1998, de 17 de març.

*independientes de las del Municipio matriz. La designación de los miembros de la Comisión Gestora del nuevo Municipio ha de realizarse a tenor de los resultados electorales que se encuentren oficialmente proclamados en el momento de nombramiento de aquella. No se encuentra legalmente prevista ninguna forma de alteración de la composición del Ayuntamiento del Municipio matriz". En el mateix sentit l'acord de la JEC de 10 de desembre de 1999, pel qual "Durante el período que medie desde la creación del nuevo municipio de San Cristóbal de Segovia y la celebración de las siguientes elecciones municipales, según lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades locales (R.D. 1690/1986, de 11 de julio), el nuevo municipio se regirá y administrará por una Comisión Gestora, designada por la Diputación Provincial de Segovia, con arreglo a los resultados de las elecciones municipales del 13 de junio de 1999 en la Mesa (o Mesas) del municipio segregado. El número de miembros de la citada Comisión Gestora habrá de ser determinado por la Administración Electoral en función de la escala prevista en el artículo 179 de la LOREG. Ejercerá las funciones de Alcalde el Presidente de la Comisión Gestora, elegido por los Vocales de la Comisión de entre ellos".<sup>119</sup>.*

### **3.5 Administracions competents per a la determinació del nombre de membres de les comissions gestores i per a la seva designació.**

Segons els acords de la JEC de 21 de novembre de 1988<sup>120</sup> i de 24 de febrer de 1989<sup>121</sup> el nombre de membres seria determinat per l'administració electoral, d'acord amb el que disposa l'article 179.1 de la LOERG<sup>122</sup>. En aquest sentit ho recull ESCUIN PALOP, doncs "Los

---

<sup>119</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 308: La Comissió Gestora a la que apunta el citat article 16 del RPDT és diferent de la Comissió Promotora, doncs aquesta última està composta pels veïns que insten la segregació. Com diu l'autor, les Comissions Gestores, a diferència de les Comissions Promotores, "... surgen indirectamente de los resultados electorales anteriores a la existencia del nuevo Municipio y sus miembros son nombrados por la Administración competente."

<sup>120</sup> "De conformidad con lo dispuesto en la Ley Básica de Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de Entidades Locales, la Junta acuerda comunicar a la Diputación Provincial de Málaga que, a la vista de los resultados de las últimas elecciones municipales en las Secciones electorales que han pasado a integrar el nuevo municipio de Torremolinos (Secciones 6 a 16 inclusive, del Distrito 11 de Málaga) la Comisión Gestora de éste debe estar integrada por 21 miembros correspondientes a las siguientes entidades políticas: ...".

<sup>121</sup> "La Junta acuerda comunicar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley Básica del Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de entidades locales y a la vista de los resultados de las últimas elecciones municipales en la Sección electoral que ha pasado a integrar el citado nuevo municipio (...) la Comisión Gestora deberá estar integrada por 9 concejales, correspondiendo 5 a... y 4 a...".

<sup>122</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E. i DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003, p. 878.

*vocales de la Comisión Gestora del nuevo municipio creado por segregación, serán designados con arreglo a los resultados de las últimas elecciones municipales en la Mesa o Mesas correspondientes al territorio o los territorios implicados.*"<sup>123</sup> .

Un cop determinat el nombre de membres de la Comissió Gestora corresponent, i segons acord de la JEC de 19 de febrer de 1998<sup>124</sup>, seran la Diputació i les CCAA competents a qui els correspon realitzar el nomenament dels membres d'aquella, i no a l'administració electoral. Tampoc correspondrà a l'administració electoral és a dir, a les Juntes Electorals, l'expedició de credencials de membres de les Comissions Gestores nomenats per les Diputacions Provincials, segons acord de la JEC de 22 de març de 2012<sup>125</sup>.

Respecte a l'administració competent, un cop determinat el nombre de membres de la comissió, per a dur a terme la designació o nomenament, ESCUÍN PALOP planteja que "... *habida cuenta del principio de autonomía municipal y de la elección indirecta de los diputados provinciales, llevaría a encomendar a la Diputación Provincial la designación de los vocales de dichas Comisiones Gestoras cuando la Comunidad Autónoma sea pluriprovincial y a conferir al órgano autonómico competente la designación de los vocales cuando la Comunidad Autónoma sea uniprovincial*"<sup>126</sup>. Aquesta és la doctrina establerta pel Tribunal Suprem en la seva sentència de 16 de setembre de 1994. En aquesta sentència es denunciava, precisament, la infracció de l'article 16 del citat RDPT, entenent l'administració recurrent, una Diputació Provincial, que l'administració competent per a designar els membres d'una Comissió Gestora, en un cas de segregació, no era la Comunitat Autònoma actuant. Així, la "*Diputación Provincial recurrente interpreta que las expresiones del art. 16 del citado Reglamento que establecen la competencia de designación «por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma» atribuye dicha competencia en primer lugar a las Diputaciones Provinciales y sólo con carácter supletorio, cuando éstas no existan, a las Comunidades Autónomas respectivas*". El Tribunal Suprem acceptaria aquest argument, en el seu fonament de dret tercer: "... *Cuando el art. 16 Regl. de Población y Demarcación Territorial de 11 Jul. 1986 dispone que los miembros de la Comisión Gestora en cuestión se designarán*

---

<sup>123</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.311.

<sup>124</sup> BERNAL RIOBÓO, L., op., cit., p. 267.

<sup>125</sup> CAMPOS ACUÑA, M.C., *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015, p. 334 i 335.

<sup>126</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.311.

*«por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma» atribuye dicha competencia, en preferente y primer lugar, a las Diputaciones Provinciales. La atribución de competencia «en su caso» a la Comunidad Autónoma sólo reza para el supuesto de Comunidades Autónomas uniprovinciales, como defiende la parte recurrente, y también para los casos en que una Comunidad Autónoma lo haya dispuesto así por una norma de carácter general, en el ejercicio de sus competencias en materia de régimen local». Quan aquesta assumptió de competències no s'ha dut a terme per la comunitat autònoma corresponent, diu la sentència " ... es forzoso concluir que el art. 16 Regl. de Población y Demarcación Territorial es de directa aplicación al caso y precisamente en el primer inciso, ...", doncs la sentència citada determina que els decrets de transferències no són atributius de competències "..., no constituyen normas de atribución de competencias, conforme a lo que reiteradamente ha declarado el TC (TC SS 25/1983, 113/1983, 125/1984; 45/1985, 155/1990, 147/1991 y 36/1994)".*

De fet, la problemàtica analitzada derivava, en part, de la diferent regulació entre el RPDT de 1952 i el RPDT de 1986. El primer "...atribuía la competencia que se discute al M.º Gobernación o al Consejo de Ministros, sin que exista duda de que dicha competencia centralizada se transfirió a la Comunidad Valenciana por el RD 3318/1983 de 25 Ago., de funciones y servicios del Estado en materia de Administración Local (Anexo I ap. B punto 1.1), ostentado la Generalidad Valenciana las competencias del Decreto de 1952 para el nombramiento de Comisiones Gestoras como la que se contempla en el presente caso". L'entrada en vigor del segon, però, i més en concret la derogació del RPDT de 1952 que el nou reglament comportava, va configurar un nou règim competencial, pel que d'acord amb la sentència analitzada "Es de entender que, en consecuencia, a partir del 15 Ago. 1986 la Generalidad Valenciana debió de poseer las competencias del Decreto de 1952, pasando a ostentar las que le atribuye el nuevo Regl. de Población sin que -a falta de ley autonómica- sea de aplicación el inciso «en su caso» del art. 16, por lo que la competencia controvertida corresponde a la Diputación Provincial recurrente."

### **3.6 Requisits per a la condició de vocal d'una Comissió Gestora.**

En relació a les persones sobre les quals recauria el nomenament de membres de la comissió gestora, CAMPOS ACUÑA ens indica que el nomenament ha de recaure en persones empadronades a la localitat, amb suficient arrelament a la mateixa, amb adequada idoneïtat i no afectats per les causes d'inelegibilitat o incompatibilitat previstes en la legislació electoral,

i que aquestes condicions o requisits els haurà de valorar, en cada cas, l'òrgan competent que hagi dut a terme la designació és a dir, la diputació o la CCAA amb competències.<sup>127</sup>.

En aquest sentit l'acord de la JEC de 25 d'octubre de 2000 "*Trasladar que ni el párrafo final del artículo 182 de la LOREG ni el apartado 1 del artículo 6º del Decreto 78/1998, de 17 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, exigen expresamente la condición de vecino a quienes hayan de integrarse en las Comisiones Gestoras en municipios en que las mismas hayan de constituirse, limitándose ambos preceptos a exigir adecuada idoneidad o arraigo, condiciones cuya concurrencia en cada caso deberá apreciar el órgano competente para la designación*". Per ESCUIN PALOP "*Parece que la designación deberá recaer en algunos de los componentes de las listas de los partidos o coaliciones electorales más votadas y que se deberá entender que las integran los candidatos cuyos nombres figuren detrás de los de los concejales del municipio o de los municipios originarios*"<sup>128</sup>. En la mateixa línia COSCULLUELA MONTANER per a qui "*Es evidente, sin embargo, que en el caso de simples vacantes de imposible provisión de acuerdo con los criterios generales, la designación debe recaer en persona afines a las fuerzas políticas en la que se produjo la vacante. Más dudosa es la solución continuista que se produce en ausencia de candidaturas*"<sup>129</sup>.

CAMPOS ACUÑA considera que "*La LOREG no establece ninguna incompatibilidad entre la condición de concejal y la de miembro de una comisión gestora de una Entidad Local Autónoma de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que los miembros de dichas comisiones gestoras no cabe considerar que sean personal del Ayuntamiento o de alguna de las entidades dependientes del mismo, supuesto de incompatibilidad previsto en el artículo 178.2.b) LOREG*"<sup>130</sup>.

Per contra, l'acord de la JEC de 15 de març de 1999 establia que d'acord amb "*El artículo 46.7 LOREG, ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción, de lo que resulta lógica consecuencia que no cabe acumular la condición de electo en dos circunscripciones, por lo que teniendo los concejales y los miembros de Comisiones Gestoras*

---

<sup>127</sup> CAMPOS ACUÑA, M.C., op., cit., p. 334 i 335.

<sup>128</sup> ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.311.

<sup>129</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., op., cit., p. 984.

<sup>130</sup> CAMPOS ACUÑA, M.C., op., cit., p. 332 a 335.

*de municipios constituidos por segregación los mismos derechos y deberes, no cabe acumular los cargos de Alcalde o concejal de un municipio y miembro de la Comisión Gestora de otro."*

### **3.7 Les mancances del règim transitori de les comissions gestores en una segregació de termes municipals.**

Aquestes previsions doncs, tot i permetre un règim transitori de funcionament necessari, com ens assenyala BARRANCO VELA, no està mancat d'obscuritats de relleu "*... con respecto al municipio o municipios originarios, se da lugar a la poco natural circunstancia que en el Ayuntamiento seguirían, en su caso, teniendo voto los miembros elegidos por el anterior núcleo de población ya convertido en municipio para postular la segregación. Situación no sólo extraña, sino que puede ser causa de conflictos y actitudes de entorpecimiento de la gestión del antiguo municipio matriz,...*". El mateix autor apel·la per unes noves eleccions, com una sortida a la situació complexa, malgrat aquesta no sigui una matèria pròpia de l'alteració de termes municipals, si no de la normativa electoral general. "*El problema consiste en buscar una salida legal para la celebración de esta selecciones anticipadas parciales para esa entidad local, habida cuenta que no está previsto este supuesto específico en la legislación electoral y que salidas indirectas viables como el provocar una moción de censura con anterioridad en el Ayuntamiento del Municipio matriz, tampoco supone la celebración de nuevas elecciones,...*" pel que BARRANCO VELA aposta a favor de l'argument de l'aplicació analògica de l'article 183 de la LOREG, doncs malgrat no existeix dissolució de la Corporació Municipal pel Consell de Ministres, considera que existeix una auto dissolució, "*Y es que el referir la elección de forma única y a la totalidad del término municipal –volvemos a los temas de fondo-, combinando el criterio transitorio establecido en el RPDT con los regulados en la legislación electoral, representa el principio típico de nuestro Régimen local que considera al Ayuntamiento como expresión de la comunidad local, que evita la representación de minorías*"<sup>131</sup>.

BARRANCO VELA, no obstant, segueix posant sobre la taula mancances no resoltes per l'ordenament jurídic al respecte d'aquesta qüestió: què succeeix mentre que es resol la segregació i es constitueix la Comissió Gestora (restaria a mans de l'ens matriu la gestió ordinària en aquest impàs?), en quines persones ha de recaure la composició de la Comissió Gestora, quelcom analitzat també per ESCUÍN PALOP<sup>132</sup>, o bé com es pot saber el resultat

---

<sup>131</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 309 i 310.

<sup>132</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.311.

electoral fefaent en el terme segregat, proposant una nova possibilitat, de *lege ferenda*, diu, com a especial sortida als municipis nous amb població reduïda, que seria la d'utilitzar el sistema de consell obert, a imatge de les assemblees municipals (Gemeindeversammlungen) o de les assemblees de caràcter informatiu (Bürgerversammlungen) alemanyes, amb una limitació en l'exercici de funcions o competències que no determinessin el futur del municipi<sup>133</sup>.

### 3.8 Les obscuritats detectades en el cas de Vila-seca i de Salou.

La complexitat pràctica i la casuística del funcionament d'una comissió gestora en el cas de la creació d'un nou municipi via segregació és patent. Així es demostra en el cas de la segregació de Vila-seca i de Salou, doncs apareixen matisos que cal estudiar, doncs així ho recollia Àngel BALLESTEROS FERNÁNDEZ en el seu dictamen emès l'abril de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou*"<sup>134</sup>, i és que com hem vist, l'autor recordava en el seu dictamen que és a aquella, a la Comissió Gestora, a qui li correspon l'inici de l'activitat municipal en tant que la seva tasca essencial és la d'actuar talment com si d'un ajuntament es tractés, tot reiterant el que ja exposava la sentència del Tribunal Suprem de 19 de setembre de 1.997, per la qual "*La Ley 7/1985, de 19 de junio, sobre régimen general de las elecciones, prevé en su art. 182 y para los supuestos que describe, la constitución de Comisiones Gestoras, las cuales... sustituyen a los Ayuntamientos como órganos de la respectiva Entidad Local, asumiendo íntegramente las funciones de gobierno y administración del municipio que las leyes atribuyen a los Ayuntamientos, quedando sometidos en su actuación a la normativa vigente para los mismos, y siendo de aplicación para sus miembros el régimen propio de los Concejales...*".

És a dir, les funcions de l'Alcalde seran assumides pel president de la Comissió Gestora, escollit d'entre els vocals d'aquesta<sup>135</sup>, i aquella en conjunt desenvoluparà les funcions corresponents a l'administració municipal. En aquest últim sentit, el Decret 78/1998 limita a la comissió gestora a un funcionament ordinari, és a dir, a l'adopció d'acords que no requereixin

---

<sup>133</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 311 i 312.

<sup>134</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., dictamen emès l'abril de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants. Ens hi referirem més endavant.

<sup>135</sup> ARNALDO ALCUBILLA, E. i DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., op., cit., p. 846.



majoria qualificada, tan sols en els supòsits de dissolució de l'ens local a resultes de l'article 61 de la LRBRL (art. 3.1.b, en relació a l'art. 11). Per als altres casos, i amb caràcter general, les funcions de les comissions gestores municipals són les que la recullen la legislació bàsica estatal i la de règim local de Catalunya, per als ajuntaments (art. 11).

Apel·lava, doncs, BALLESTEROS FERNÁNDEZ, a una realitat intrínseca en el funcionament de la pròpia comissió gestora, que és la necessitat imperativa que aquella es trobi assistida, i amb assistència obligada en les seves sessions col·legiades, per funcionari habilitat que exerceixi les funcions de fe pública i assessorament legal preceptiu, i de control i fiscalització interna de la gestió econòmica-financera i pressupostaria. Aquestes funcions, preceptives i obligatòries en tot municipi, es troben reservades a l'Estat d'acord amb els articles 92.2 i 92.3 de la LRBRL i, d'acord amb l'article 159 del TRRL "*La creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, será competencia del Ministerio de Administración Territorial, de acuerdo con los límites de población, presupuesto y demás circunstancias generales y objetivas que se establezcan reglamentariamente*".

Entén l'autor que en el buit creat entre l'entrada en funcionament de la Comissió Gestora del municipi de Salou i la creació de les places preceptives per part de l'estat per a l'exercici d'aquelles funcions (recordem que ens trobem davant de la creació d'un nou municipi, i que els llocs de treball reservats a aquella tipologia de funcionaris són d'existència obligatòria), es podria solucionar temporalment amb l'autorització a les figures corresponents de secretaria, intervenció i tresoreria de l'Ajuntament de Vila-seca, a dur a terme aquelles funcions d'acord amb l'article 41 del Reial Decret 1174/1987, de 18 de setembre, sens perjudici de l'acció subsidiària dels consells comarcals, ex. article 33.b) de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització Comarcal de Catalunya o bé de les diputacions, en exercici de les seves funcions de cooperació, ex article 26.3 de la LRBRL o bé, fins i tot, fer ús de la possibilitat recollida en l'article 42.1.c del citat RD 1174/1987<sup>136</sup> i dur a terme nomenaments accidentals sobre els propis treballadors municipals, recordant la possibilitat més viable, en aquest sentit, per a la tresoreria municipal, doncs atès als articles 92.3.b i 92.4 de la LRBRL aquelles funcions podien ser desenvolupades, ja des d'un inici, pel personal propi municipal<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> En aquell moment prevista també la possibilitat per l'Ordre Ministerial de 28 de febrer de 1986.

<sup>137</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "*Respeto la incidencia...*", op., cit., p. 20 a 23.

Aquesta problemàtica, però, tindria resolució pacífica a Catalunya, segons apuntava l'autor, doncs el Decret 78/1998 estableix de forma expressa que en el cas de municipis de nova creació per segregació de part d'un o diversos municipis, actua com a secretari un funcionari del servei d'assistència del consell comarcal corresponent (art. 10).

### **3.9 L'Ordre de 12 de gener de 1990 de creació de la Comissió Gestora del Municipi de Salou.**

La conselleria de governació de la Generalitat de Catalunya, el 20 de novembre de 1989, sol·licitaria les dades electorals dels últims comicis municipals (1.987) corresponents al territori segregat, quelcom que procediria, en aquell sentit, la Junta Electoral provincial de Tarragona el 21 de desembre de 1989, no sense advertir de la "*dificultad de interpretar el plano acompañado al meritado escrito*", sent el nombre d'electors de 12.142, amb 8.710 vots vàlids emesos, 82 nuls, 116 en blanc, i 2.710 per PSC-PSOE, 804 per FAP, 4.741 per CiU i 339 per CDS<sup>138</sup>.

Per Ordre de 12 de gener de 1990<sup>139</sup> es procedia a la creació de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou<sup>140</sup>, que hauria de desenvolupar les tasques pròpies fins al proper procés electoral ordinari. En aquella ordre, es designarien als membres de la mateixa, d'acord amb els resultats obtinguts en les últimes eleccions municipals en les mesos corresponents al territori segregat, amb consultes als òrgans directius dels partits polítics corresponents.

Així, la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou estaria integrada per 13 vocals gestors (art. 1 i 2)<sup>141</sup> i, d'acord amb aquests articles, s'establiren les directrius a seguir per a

---

<sup>138</sup> Pàgines 1431 a 1508 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>139</sup> DOGC núm. 1243, de 17 de gener de 1990.

<sup>140</sup> Acta de la sessió de 27 de gener de 1990.

<sup>141</sup> Sr. Jesús Barragán i Pascual, Sr. Ramon Bertomeu i Gómez, Sr. Esteve Blasi i Ferran, Sr. Esteve Ferran i Ribera, Sr. Antoni Pino Baiget, Sr. Francesc Xavier Satorra i Martorell, Sr. Josep Soley i Llopart, Sr. Alberto del Hierro Rubio, Sr. José M. Llorca Bertomeu, Sra. Ana M. Narbona Báez, Sr. Salvador Duran i Martínez, Sr. Antoni Piñol i Cort i Sr. Enrique Molina Olivares. Sobre la Comissió Gestora, diu la sentència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986, el següent "*En cuanto a la propuesta de designación del nuevo equipo municipal, la realizada omite toda consideración respecto de lo establecido en el apartado primero del artículo sexto del Real Decreto de trece de Marzo de mil novecientos ochenta y uno (RCL 1981\923y 1089), facilitándose una lista de personas, respecto de las que no consta si en ellas se dan las circunstancias exigidas por el citado precepto y aunque es cierto que la designación de la Comisión Gestora a realizar por la Excm. Diputación Provincial admitía demora hasta la ejecución del Real Decreto de creación, tales datos debían existir ya con anterioridad para no dilatar la realidad del citado Real Decreto de creación; si posteriormente se cumplió con el citado precepto al ejecutar el Real Decreto de creación es algo que no consta,*

la seva constitució. Aquesta s'hauria de dur a terme en sessió pública extraordinària, el desè dia a comptar de la publicació de l'Ordre al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, a les 12 hores, a la sala de reunions de l'oficina municipal del municipi de Salou, ubicada al carrer Llobregat, núm. 1. L'Ordre de 12 de gener de 1990 estableix, així mateix, que aquella sessió constitutiva, així com l'elecció del President de la Comissió es realitzarien d'acord amb el procediment establert a la LOREG. En últim terme, la mateixa Ordre procedia a designar, especialment, a una funcionària d'administració local amb habilitació de caràcter nacional, subescala de secretaria, categoria superior, per a l'ocasió.

### **3.10 La sessió extraordinària constitutiva de la Comissió Gestora del Municipi de Salou: l'acta de la sessió del dia 27 de gener de 1990.**

En compliment de l'anterior, el dia 27 de gener de 1990, a les 12:00, a l'edifici anomenat "Torre Vella" del municipi de Salou, es reuniren els vocals gestors designats en l'Ordre de la Generalitat de Catalunya, per a celebrar la sessió extraordinària constitutiva de la Comissió Gestora del municipi de Salou, en aplicació dels articles 195 de la LOREG<sup>142</sup> i 37.4 del Reial Decret 2.568/1986, de 28 de novembre, que aprovava el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Corporacions Locals<sup>143</sup>.

Fetes les lectures oportunes, tant de l'Ordre de 12 de gener de 1990 com dels articles d'aplicació, es constituí la mesa d'edat, prèvies les comprovacions pertinents. La mesa, examinà el document nacional d'identitat dels membres designats en l'Ordre citada (els 11 restants) i, comprovada la personalitat dels assistents, els vocals gestors prengueren possessió

---

*siquiera sea significativa la coincidencia casi absoluta de la composición de la Gestora designada en la propuesta realizada, ya que sólo varía en un solo nombre, el del Gestor señor O.S., siguiéndose incluso el mismo orden de la propuesta, salvo el intercalamiento del citado Gestor en el puesto séptimo'.*

<sup>142</sup> Article 195. "1. Las Corporaciones municipales se constituyen en sesión pública el vigésimo día posterior a la celebración de las elecciones, salvo que se hubiese presentado recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, en cuyo supuesto se constituyen el cuadragésimo día posterior a las elecciones. 2. A tal fin, se constituye una Mesa de Edad integrada por los elegidos de mayor y menor edad, presentes en el acto, actuando como Secretario el que lo sea de la Corporación. 3. La Mesa comprueba las credenciales presentadas, o acreditaciones de la personalidad de los electos con base a las certificaciones que al Ayuntamiento hubiera remitido la Junta Electoral de Zona. 4. Realizada la operación anterior, la Mesa declarará constituida la Corporación si concurren la mayoría absoluta de los Concejales electos. En caso contrario, se celebrará sesión dos días después, quedando constituida la Corporación cualquiera que fuere el número de concejales presentes".

<sup>143</sup> Article 37.4. "... Si por cualquier circunstancia no pudiese constituirse la Corporación, procede la Constitución de una Comisión gestora en los términos previstos por la legislación electoral general".

dels seus càrrecs, prometent o jurant fidelment complir amb les seves obligacions. Concorrent la totalitat dels 13 membres de la Comissió Gestora, aquesta es declarà constituïda.

Seguint amb allò previst a l'article 196 de la LOREG<sup>144</sup>, emeteren el seu vot, en primer lloc, els vocals de la mesa d'edat i, seguidament, la resta de vocals designats en l'Ordre, sent el resultat de 10 vots a favor del Senyor Esteve Ferran Ribera i 3 vots en blanc, pel que, obtinguda la majoria absoluta, l'anterior fou proclamat President de la Comissió Gestora del Municipi de Salou, acceptant el càrrec i prenent possessió del mateix.

Les primeres paraules del President de la Comissió Gestora foren les següents: *"... hoy se ha cerrado un período histórico en el cual unos derechos reales han mantenido ligados los términos de Salou y Vila-seca durante el tiempo, ha sido una etapa de vida conjunta de dos núcleos de población donde toda su historia pesa encima de las situaciones que se han presentado y que de ninguna manera queremos hoy olvidar, pero siempre con la esperanza de que todo el mundo tenga el coraje de aceptar la nueva situación actual por juego imperativo de los hechos. Hemos heredado de nuestros antepasados los sentimientos de identidad y han sido una constante de nuestra historia conjunta, también hemos heredado de ellos el espíritu y respeto y colaboración con que tantos años hemos compartido el camino de la historia. Desearíamos que esta vinculación y respeto continuase por las dos partes sin que significa que una disminución de nuestros derechos y nuestras libertades. Queremos dejar pues en nombre del pueblo de Salou nuestra mano extendida al pueblo de Vilaseca en señal de colaboración, amistad y respeto".*

El mateix President apuntava que el diàleg i la bona voluntat serien presents en el procés de traspassos i transferències, tot reconeixent, tanmateix, la importància de la instal·lació del parc temàtic de l'empresa nord-americana Anheuser Busch, manifestant la seva posició favorable a l'anterior, respectant els pactes i condicions signats en el seu dia.

---

<sup>144</sup> Article 196. "En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas. b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo. c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejale que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo. ...".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

El missatge de concòrdia fou també exposat en els parlaments dels representants del Partit Socialista i del Partit Popular. El primer, a més, manifestava que *"Dejan constancia aquí de su postura de defensa de ultranza de sus límites territoriales que son un patrimonio de todos y de los cuales se ratificarán en el primer Pleno que tengan la ocasión de celebrar. Proponen la creación de una Comisión de Traspasos en la que estén presentes todos los grupos y ajustándose a la jurisprudencia existente con un mediatizador neutral que se realice el repartimiento de deudas y patrimonio de forma equitativa para todos los pueblos, tanto Vila-seca como Salou."*, i a més manifestava que *"... aboga por la implantación de un parque temático, siempre que ello no suponga un grave perjuicio para ninguno,..."*.

Més enllà dels parlaments dirigits a la concòrdia i al diàleg de les diferents formacions polítiques, en aquests ja s'apuntava a tres problemàtiques pendents de resoldre, d'enorme complexitat jurídica i vinculades a l'execució judicial de la Sentència de 30 d'octubre de 1989: la delimitació concreta de la línia divisòria dels termes municipals, la de la divisió dels béns, drets i obligacions entre els dos municipis i la solució jurídica a la gestió conjunta del futur centre recreatiu i turístic que, arrel de la segregació, restava ubicat al bell mig dels dos nous termes municipals<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Pàgines 1509 a 1533 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

#### **4. La problemàtica de la delimitació territorial dels termes municipals de Vila-seca i de Salou en l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989.**

##### **4.1 Antecedents: les referències a les instàncies inicials i documentació annexa. En particular el plànol adjunt.**

Seguint amb el compliment de la Sentència de 30 d'abril de 1989, el principal escull en la seva execució fou l'aspecte de la delimitació territorial dels dos nous municipis, doncs aquesta s'hauria de dur a terme segons es disposava a la instància inicial de 16 d'abril de 1981 i documentació annexa. Per això, convé aquí recordar què deia, en concret, aquella instància inicial; en aquest sentit i per al que aquí ens interessa, el següent: *"Salou, con su entorno o zona de influencia, ocupa la zona sur del actual término municipal de Vilaseca, conforme se señalará en plano o croquis que habrá de acompañarse a esta instancia, en el que se remarcará la línea que proponen los solicitantes como divisoria del nuevo término municipal de Salou, que señalará en su día la separación entre el antiguo y el nuevo municipio ... La línea perimetral que se propone encierra en su interior una superficie de mil doscientas veintiuna hectáreas (1.221 Ha.) destinadas virtualmente en su totalidad a casco urbano y zona de influencia urbana. Después de esta segregación el Municipio de Vilaseca conservará una extensión de dos mil cuatrocientos cuarenta hectáreas".* Amb la instància s'acompanyava el projecte de divisió de béns, drets i obligacions entre els dos municipis, així com les bases per a la resolució de posteriors qüestions. En el seu primer paràgraf, es faria constar: *"Sobre el plano o croquis que habrá de acompañarse en esta instancia, se señalará en forma desatacada la línea de separación entre el antiguo y el nuevo municipio, entendiéndose que todos los bienes, aprovechamientos, usos públicos y cualesquiera otros derechos comprendidos en la zona designada para el nuevo municipio, serán de la exclusiva propiedad, uso y disfrute del Ayuntamiento de Salou, y que la superficie interior que determine dicha línea, junto con los restantes límites del nuevo municipio, representará tanto la demarcación jurisdiccional de éste como el ámbito de riqueza imponible que al mismo corresponde (...)"*. Amb la instància inicial, s'acompanyà plànol cadastral a escala 1:25.000.

La Generalitat de Catalunya, com a administració competent per a l'execució de la Sentència i, d'acord amb el Decret 326/1989, de 16 de desembre, tutelaria el procés de delimitació territorial entre els dos municipis, constituint la corresponent Comissió de Delimitació Territorial, segons Acta de 26 d'abril de 1990, amb l'objectiu de dur a terme les operacions de fitament entre els dos municipis. Però abans d'entrar a l'estudi de les tasques

dues a terme per la Comissió de Delimitació Territorial, cal posar de relleu el significat de la delimitació del territori, és a dir, l'essencialitat de l'assignació de terme al nou municipi i el caràcter constitutiu de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 que té al respecte.

En aquest sentit, citarem dos referències, que s'estudiaran àmpliament en altres apartats d'aquest treball, i que ens donaran llum a la qüestió exposada. En primer lloc citarem a Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, que en el seu dictamen emès el 20 de març de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, i sota el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Municipio de Salou, sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico adjudicado al grupo de empresas Anheuser Busch*", posava de manifest que en el projecte de divisió de béns incorporat a l'expedient de segregació "... figura un documento –calificado de adicional al referido proyecto y que precisa éste- en el que se fija el criterio territorial para la aludida división, es decir, se otorga a la línea divisoria entre los dos nuevos municipios (Vilaseca y Salou) –además de la condición de límite de las respectivas demarcaciones o términos- la de determinante de la distribución entre ambas entidades de las riquezas imponibles y la titularidad sobre bienes, aprovechamientos y usos públicos"., és a dir, s'observa una lògica i estreta relació entre la delimitació territorial i la divisió de béns, drets i obligacions entre els dos municipis<sup>146</sup>.

En altra consideració Luis MORELL OCAÑA, en el seu dictamen emès el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou i sota el títol "*Sobre problemas que plantea la asignación de término al municipio de Salou, en la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989*", posa de relleu el caràcter essencial de l'assignació del terme municipal al nou municipi. Així, "... Está, pues, aún sin definir uno de los elementos integrantes de la noción legal de Municipio: su territorio, su término (artículo 11.2 de la Ley Básica de Régimen Local). Puede, desde luego, concluirse que al municipio le falta aún uno de sus elementos esenciales; ...". Però no tant sols en referència al caràcter d'element essencial del municipi, el territori, la seva assignació, és un imperatiu de la pròpia sentència que s'executa, ja que per l'autor "*El estado*

---

<sup>146</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., dictamen emès el dia 20 de març de 1990, amb el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Municipio de Salou, sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico adjudicado al grupo de empresas Anheuser Busch*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants. També manifesta que "*Desde otro punto de vista (la división de los créditos y otros derechos y obligaciones), en el mismo proyecto se dispone, en cuanto a las deudas, cargas y obligaciones contraídas por el inicial Municipio de Vilaseca y Salou en forma indivisible y conjunta o para fines comunes de imposible imputación individualizada, su distribución entre los nuevos Municipios resultantes en determinada proporción (Vilaseca, 67,78%; Salou 32,22 %)*"., p. 2 i 3.

*de la cuestión ha de examinarse, entonces, desde la perspectiva que proporciona el carácter y el valor jurídico de la Sentencia cuya ejecución está aun realmente pendiente. Ello, en la medida en que la asignación de término al Municipio de Salou, con arreglo al plano y datos geográficos que hace suyos la Sentencia, constituye uno de los imperativos del propio fallo";* conseqüentment, la sentència s'instrueix d'un valor constitutiu en totes les seves determinacions: "*... puede caracterizarse esta Sentencia como plenamente constitutiva. De acuerdo con este rasgo, el órgano jurisdiccional es el que, mediante la declaración de voluntad que contiene el fallo, da vida a una situación jurídica hasta entonces inexistente: es esa declaración de voluntad la que constituye el Municipio de Salou, asignándole, además, un término a través de los datos y especificaciones predeterminadas en el expediente administrativo. No estamos, pues, ante una manifestación de voluntad jurisdiccional puramente declarativa o de condena; esto es, los demandantes no han formulado una pretensión de que se reconozca e imponga a alguien una situación jurídica ya existente: tal situación no existía antes de la Sentencia, sino que es ésta la que la crea. El Municipio de Salou queda constituido en la propia sentencia".* La rellevància jurídica en el nostre cas, a diferència de la naturalesa d'altres sentències de caràcter constitutiu, i segons manifesta el mateix autor, és que "*... el órgano jurisdiccional constituye un nuevo Municipio y define con toda precisión sus elementos integrantes. La eficacia creadora de la Sentencia no puede, por ello, entenderse limitada al nacimiento de la institución: se extiende también a los promotores de la misma. En concreto, es la propia Sentencia la que asigna término al Municipio de Salou. No se limita, pues, a condenar a la Generalidad a que realice esa asignación: lo hace por sí misma, y a continuación surge el deber de la Generalidad, ceñido a materializar la delimitación establecida; De esta consideración se desprende el sentido y el alcance de la ejecución de la voluntad jurisdiccional, a cargo de la Generalidad. A cargo de ésta no queda la tarea de constituir ese Municipio sino la de llevar a la realidad material un suceso o acontecimiento que jurídicamente ya ha nacido en el entorno y al amparo del poder del órgano jurisdiccional. En suma, la creación del Municipio está contenida en la Sentencia; la ejecución de la misma tiene como cometido trasladar a la realidad esa creación jurídicamente ya terminada. Tal distinción no es, desde luego, puramente teórica; y más aún, si se tiene en cuenta el alcance de las distintas peticiones que, en cuanto al ente constituido, realiza el fallo".<sup>147</sup>.*

---

<sup>147</sup> MORELL OCAÑA, L., dictamen emès el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou i sota el títol "*Sobre problemas que plantea la asignación de término al municipio de Salou, en la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989*". p. 7 a 10. Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.



#### **4.2 L'inici dels treballs de la Comissió de Delimitació Territorial: la problemàtica en els documents escrits i gràfics per a la delimitació del terme municipal.**

El dia 15 de març de 1990 el Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya, en compliment del Decret 326/1989, de 19 de desembre, que va aprovar la segregació del nucli urbà de Salou per constituir-se en municipi independent i, com a primer pas després de la constitució del nou Ajuntament de Salou, informava als dos municipis que calia procedir a l'operació material de delimitació i amollonament o fitació dels dos termes municipals. Per tant, es sol·licitava als dos ajuntaments que, en aplicació del Capítol 5, del Títol I, del Decret 140/1988, de 24 de maig, pel qual s'aprova el Reglament de Demarcació Territorial i Població dels ens locals, es nomenés la Comissió Municipal de Delimitació, sent el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya qui coordinaria les actuacions, per tractar-se de la materialització d'una nova línia divisòria. Així, el dia 29 de març de 1990, el Ple de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou adoptà l'acord de nomenament de la comissió de delimitació territorial dels municipis de Vila-seca i Salou. L'acord seria notificat al departament de Governació el dia 9 d'abril de 1990. L'Ajuntament de Vila-seca ho faria mitjançant acord plenari de 11 d'abril de 1990, notificat el 19 d'abril del mateix.

El dia 20 d'abril de 1990 la Generalitat de Catalunya senyalava la data d'inici de les operacions de delimitació (26 d'abril) i comunicava els assistents per part d'aquesta<sup>148</sup>.

#### **4.3 La primera acta: Acta del dia 26 d'abril de 1990.**

En l'acta del dia 26 d'abril de 1990 es va fer constar que la sessió tenia com a objectiu donar compliment de la sentència del Tribunal Suprem, en l'aspecte territorial, fent lectura, a més de l'articulat oportú del Decret 140/1988, de 24 de maig, els paràgrafs de la instància inicial on es descriuen els límits territorials així com de la part dispositiva de la sentència de 30 d'octubre de 1989, que s'executava. Els límits territorials descrits a la instància inicial foren recollits en l'acta, i comprenen una superfície de 1.221 ha. per al municipi de Salou i 2.449 ha. per al municipi de Vila-seca. Aquesta recull la intervenció següent del representant de la

---

<sup>148</sup> Pàgines 1534 a 1542 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

Generalitat de Catalunya: *"... els problemes sorgeixen per traslladar aquestes superfícies al plànol de delimitació, ja que la superfície que es deriva del plànol que es va presentar juntament amb la instància inicial, plànol que porta data de 21 de gener de 1981 i el segell de l'Associació de Ciutadans Pro-segregació de Salou, és una superfície diferent, aproximadament de 260 ha més que les 1.221 ha que figuren a l'escrit. De tot això dedueix que hi ha dificultat tècnica important per complir la sentència. Indica que prevaleix el document escrit sobre el document gràfic, entre d'altres coses per els dificultats tècniques de transcripció a les diferents escales".*

Segons consta en l'acta, es planteja la possibilitat, per part del representant de l'Institut Cartogràfic de Catalunya, de *"... procedir a la delimitació modificant la línia per tal que les superfícies delimitades siguin de 1.221 Has i 2.449 Has per Vila-seca. Indica que aquesta delimitació s'ha de realitzar de la forma més racional possible, buscant els accidents naturals, de límits de finques, etc..."*. Cap de les dues parts, ni l'Ajuntament de Salou ni el de Vila-seca es varen pronunciar en sentit favorable a la proposta plantejada pel representant de l'Institut Cartogràfic de Catalunya. Altrament, es va acordar que per part dels serveis jurídics dels dos ajuntaments, en concret *"... s'estudii i recavi informació sobre la problemàtica jurídica de l'execució de la sentència que genera la discrepància entre la superfície grafiada i l'escrita ..."*<sup>149</sup>.

#### **4.4 La segona acta: Acta del dia 12 de juny de 1990.**

En aquesta, i en compliment del que s'havia acordat en l'acta de 26 d'abril de 1990, es fa constar que l'Ajuntament de Vila-seca aporta tres informes jurídics, dels quals en fa entrega, de BALLBÉ MALLOL, de RAVENTÓS i VERDAGUER i de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que determinen la prevalença del document escrit sobre el gràfic. Per part de l'Ajuntament de Salou es posa de manifest que s'ha fet, mitjançant acord de ple de 30 d'abril de 1990<sup>150</sup>, una consulta al Tribunal Suprem que és qui, a la cap i a la fi, ha de resoldre sobre la problemàtica. Així mateix, aporta dictamen de BALLESTEROS FERNÁNDEZ<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Pàgines 1546 a 1548 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>150</sup> Compareixença davant del TS en relació a l'alteració de límits de terme.

<sup>151</sup> Pàgines 1557 a 1561 i 1665 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

Procedirem a analitzar el contingut d'aquests dictàmens i informes, resumint-los i citant les afirmacions més destacables, doncs els arguments jurídics que s'hi recullen, tot i no facilitar l'acord en el marc de la Comissió de Delimitació Territorial, foren els utilitzats per a defensar les diferents postures municipals en seu judicial, en el marc de l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i que culminaren amb els incidents d'execució de l'anterior que analitzarem, també, més endavant<sup>152</sup>.

#### **4.5 Els documents jurídics aportats per l'Ajuntament de Vila-seca a la Comissió de Delimitació Territorial: resum i principals arguments jurídics.**

**4.5.1 Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL, el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la problemàtica jurídica plantejada per la discrepància entre els termes escrits i gràfics de la petició inicial de l'Associació de Ciutadans Pro Segregació de Salou i la seva transcendència en l'execució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989*"<sup>153</sup>.**

Per l'autor, la instància inicial de sol·licitud de la segregació, d'acord amb la part dispositiva de la sentència de 30 d'octubre de 1989, esdevé un "... *elemento de análisis fundamental para clarificar aquella problemática.*" La descriu com un acte que conté una declaració de voluntat, unilateral i expressa, i a la que l'associació de veïns, instants de la segregació, incorporen treballs annexes que exposen el projecte de delimitació, sense cap altra intervenció subjectiva més, pel que correspon a aquella responsabilitzar-se del seu contingut "... *y tanta más relevancia alcanza esa responsabilidad cuanto mayor es la trascendencia que la Sentencia concede a ese documento*", a més de l'essencialitat derivada del valor que li concedeix l'ordenament jurídic vigent, en tant que "*El procedimiento previsto para acordar la alteración de términos municipales mediante segregaciones parciales, ....., tiene como*

---

<sup>152</sup> Pàgines 1562 a 1662 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou. En les pàgines 1663 a 1664 del mateix també hi consta informe de l'arquitecte municipal.

<sup>153</sup> BALLBÉ MALLOL, M., dictamen emès el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la problemàtica jurídica plantejada per la discrepància entre els termes escrits i gràfics de la petició inicial de l'Associació de Ciutadans Pro Segregació de Salou i la seva transcendència en l'execució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

*elemento central la petición inicial formulada por los solicitantes, que se ha de acompañar de la documentación exigida normativamente.*<sup>154</sup>

#### **4.5.1.1 Sobre la discordança en la superfície delimitada, produïda per l'existència d'un error en el text o en el plànol. Necessitat de localització de l'error per a interpretar la sentència.**

BALLBÉ MALLOL comença analitzant la discordança entre el text escrit i el plànol, plantejant l'existència d'un error en algun dels dos documents, si bé pren en consideració que l'associació de veïns fixa de forma escrita i inqüestionable tant la superfície del futur municipi de Salou, com la que residualment correspondrà al municipi de Vila-seca; així mateix, d'aquelles superfícies destaca que són recollides doblement en la petició, és a dir, en lletres i en xifres, pel que rebutja "*... el juego argumental fundado en que el error puede hallarse indistintamente en el plano o en el texto ...*", doncs considera que "*... es difícil mantener la existencia de un error material en las superficies expresadas de forma escrita, pues éstas aparecen transcritas varias veces en el texto de la instancia ..., tanto en letras como en cifras,...*" com també, assenyala, ho fa la pròpia sentència del Tribunal Suprem. Respecte a la informació que aporta per a la delimitació dels termes municipals el plànol annex a la instància de 16 d'abril de 19.81, indica que "*La información gráfica, en cambio, se reduce, como ya hemos dicho, a un único plano, a una escala que hace prácticamente inviable una delimitación geográfica detallada, y por consiguiente, susceptible de contener errores. La imposibilidad de contrastar la delimitación contenida en el plano aportado, por constituir la única documentación gráfica acompañada, determina que, ya desde un punto de vista de mera lógica, tenga que prevalecer la superficie reflejada de forma escrita –en letras y en cifras- que sí aparece contrastada ...*"<sup>155</sup>.

#### **4.5.1.2 Sobre la prevalença dels termes escrits respecte els gràfics.**

L'autor procedeix, tot seguit, a l'anàlisi de la jurisprudència que defineix els criteris interpretatius a utilitzar en aquests casos de discordança entre documents escrits i documents gràfics, resumint que aquella ha vingut "*... afirmando que en los casos en que de un mismo acto sean inferibles a priori dos contenidos distintos, derivados, uno, del lenguaje escrito, y,*

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 4 i 5.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 6 a 8.

*el otro, de lo expresado gráficamente, ha de ser de aplicación prioritaria efectiva el expresado mediante los términos escritos".* És a dir, que en cas de contradicció entre allò que es pot deduir del llenguatge escrit i allò deduïble de la documentació gràfica existent en un mateix acte administratiu, la contradicció ha de ser resolta d'acord amb allò que expressa el llenguatge escrit. En conseqüència destaca les sentències de 23 de juny de 1987<sup>156</sup>, de 23 de febrer de 1976<sup>157</sup>, de 28 d'octubre de 1977<sup>158</sup> o de 13 d'abril de 1982<sup>159</sup>. Especialment, cita la sentència de 16 de juny de 1986, en tant que el Ponent d'aquesta fou Julián García Estartús, qui ho fou, allora, de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 relativa a la segregació del nucli de Salou, que *"... afirma que uno de los principios generales del ordenamiento jurídico urbanístico, que ha de servir de criterio integrador del mismo, es el de la necesaria preferencia que ha de*

---

<sup>156</sup> *"Por lo que respecta al primero de los tres puntos enunciados, no existe la menor duda que la posible antinomia entre planos (admitiendo en hipótesis de que éstos respaldaban la tesis de los recurrentes) y lo expresado tan nítidamente en el acuerdo objeto de la interpretación con las palabras empleadas: que la edificación no exceda de los 407,55 metros cuadrados vendidos a don Bernardo J.F., tiene que resolverse a favor de lo declarado por medio del lenguaje escrito, que como es notorio, es el medio privilegiado con el que la naturaleza ha dotado al hombre para comunicarse con sus semejantes, y, por esa bondad intrínseca del lenguaje, es también el medio normal con el que la Administración comunica sus decisiones a los Entes o personas receptores de las mismas. Si el acto administrativo implica una manifestación de la voluntad, esta voluntad se explicita ad extra prioritariamente por medio del lenguaje, instrumento óptimo de comunicación, sin perjuicio de que en la moderna semiótica se comprendan otros medios, por lo general no homologables con el poder comunicativo de la palabra, hablada o escrita; sobre todo cuando se trata de recoger, no una cosa material, sino una volación, que surge de lo interno del pensamiento de las personas, que como titulares de un órgano de la Administración, actúan en nombre y representación de ésta. Máxime cuando los planos no reproducen materialmente el objeto grafiado, sino que lo expresan mediante un reduccionismo, necesitado de unos cálculos y unas interpretaciones, no inmunes a posibles errores".*

<sup>157</sup> *"... y en el evento, de contradicción irreconciliable entre planos y ordenanzas en materia de lo que era objeto del ap. E), 1) del art. 10 de la Ley de 12 de mayo de 1956 se resolverá la concurrencia a favor de la Ordenanza ..."*

<sup>158</sup> *Que qualifica el criteri anterior de "forma racional y lógica" de solucionar les dites controvèrsies "Que la tesis desestimatoria del recurso que la sentencia apelada contiene, se basa en criterios legales, sólidos e irreprochables inspirados en la absoluta observancia y respeto a las Normas Urbanísticas vigentes en el Ayuntamiento de Carlet (Valencia) y ello desautoriza los fundamentos que el apelante esgrime en las alegaciones expuestas para fundamentar sus pretensiones en esta segunda instancia. Argumenta el apelante, de adverso, la inobservancia de dicha planificación municipal en base al hecho de hallarse cerrada con trazo rojo la línea perimetral que circunda la plaza C. en el espacio que antes se abría como acceso a la calle del S.C. según aparece en el Plano incorporado a los autos, como demostrativo de la supresión de dicha calle. Pero como la sentencia apelada razona, el Plano no es sino uno de los elementos y en cambio se omite en la Memoria toda referencia a la supresión de dicha vía que en la realidad ha permanecido subsistente desde 1949, fecha del Plan y basándose las pretensiones del actor tan sólo en tal supresión, es válido sostener que consistiendo el Plan en un conjunto orgánico de elementos (Documentación y Planos) cualquier discrepancia entre ellos debe ser objeto de interpretación. Dar preferencia a las prescripciones literales de la Memoria sobre las gráficas de un plano con líneas superpuestas es una forma racional y lógica de uso de su libre criterio para la apreciación de los hechos que al no desviarse de las reglas de la sana crítica sino inspirándose en ellas no puede ser eficazmente impugnada".*

<sup>159</sup> *"... por lo cual la proyección de éste en unos planos que contradigan dicha normativa deberá estimarse como ilegal, pues la obligatoriedad de una ordenación urbana se encuentra fundamentalmente en los preceptos que lo articulan, que deben prevalecer frente a una calificación urbanística que los contradiga, expresada en la documentación gráfica y documental de la división del suelo".*

*otorgarse a los textos escritos respecto a los elementos gráficos", tot citant el següent paràgraf de la sentència de 16 de juny del 1986 " ... porque lo que no puede olvidarse, como dice la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1982, es que el ordenamiento jurídico urbanístico, a pesar de su complejidad en cuanto está integrado por elementos que hasta pueden ser considerados en cierta forma heterogéneos, al formar parte de ellos por un lado los de carácter propiamente normativo (leyes, reglamentos, ordenanzas) y por otro los de condición más discutible (planos, normas subsidiarias), tiene no obstante unos cuantos principios generales que actúan como factores de cohesión o integración, así el principio de jerarquía, el principio de prevalencia de lo normativo sobre lo gráfico en caso de discrepancia, la naturaleza normativa de los planes más que de actos administrativos ...", i la sentència de 14 de desembre de 1989, que segueix la línia jurisprudencial anterior "... la posible antinomia entre los planos y lo expresado gramáticamente en la norma urbanística tiene que resolverse a favor de lo resuelto por medio del lenguaje escrito, ya que los planos no reproducen materialmente el objeto grafiado sino que lo expresan mediante un reduccionismo, necesitado de unos cálculos y unas interpretaciones no inmunes a posibles errores ...".*

En aplicar la relacionada doctrina jurisprudencial al cas que ens ocupa, conclou que el llenguatge escrit és el més apropiat per a l'expressió de la voluntat d'un subjecte, mentre que la documentació gràfica és propícia a comportar errors, i per al cas concret d'estudi, "Ello es especialmente evidente en el supuesto que nos ocupa. Como ya se ha indicado, la instancia inicial se acompañó de un único plano, a escala 1:25.000, que representa una delimitación de los nuevos términos municipales cuyo trazado, debido a la escala utilizada y a no responder en muchos tramos a la existencia de accidentes geográficos o a infraestructuras, no permite determinar las superficies con la claridad que, por el contrario, produce la utilización del lenguaje escrito y numérico", tot considerant que la instància inicial utilitzava el llenguatge escrit per a definir el nou terme municipal i que, alhora, en sentit negatiu, i amb el mateix llenguatge, establia l'extensió futura del municipi de Vila-seca, un cop produïda la segregació, tot recordant que la sentència de 30 d'octubre de 1989 constituïa el nou municipi a resultes de la instància de 16 d'abril de 1981, sent aquesta "... la manifestación más clara de la voluntad de la Asociación de Salou respecto a la superficie que dispondrá cada municipio y, por tanto, respecto a su delimitación"<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 9 a 16.

#### 4.5.1.3 Sobre el plànol annex a la instància inicial que no compleix amb els requisits exigits jurisprudencialment.

Apel·lant a l'article 20.2 del RPDT de 1952 el plànol a aportar hauria de reflectir els elements de transcendència geogràfica i expressar els punts que permetessin la seva determinació en el terreny, citant l'autor la poca precisió del plànol aportat a la instància, pel que la única dada fiable per a la determinació de la superfície hauria de ser l'escripta i la xifrada, atenent a les sentències de 31 de març de 1986<sup>161</sup>, de 13 d'abril de 1976<sup>162</sup>, de 12 de desembre de 1989<sup>163</sup>, i de 24 d'octubre de 1989<sup>164</sup>. Aquest recull jurisprudencial contemplaria un principi a tenir present en el cas analitzat, el qual seria que la delimitació territorial, tot i ser una facultat discrecional, no pot ser arbitrària és a dir, el traçat, la delimitació, ha de respondre a causes fonamentades i motivades, utilitzant o citant finques, els llinars d'aquestes, infraestructures i zones de servitud, accidents geogràfics, equipaments o altri. Així, i aplicant aquest principi i els criteris jurisprudencials abans citats al plànol adjunt a la instància inicial, BALLBÉ MALLOL observa que "*El resto de la divisoria no se apoya en elementos definidos*" i "*... es un requisito imprescindible que la documentación gráfica aportada tenga un grado de*

---

<sup>161</sup> "... en cuanto a lo primero, conviene recordar de nuevo la sentencia de siete de Julio de mil novecientos sesenta, tanto porque la misma estima infracciones graves determinantes de nulidad la falta de concreción del proyecto de división de bienes, aprovechamientos públicos, etc., cuanto la inexistencia de un croquis o mapa determinante gráfico de todos los particulares que tienen transcendencia geográfica para la determinación del nuevo territorio municipal, de tal forma que no basta con el señalamiento de una superficie –seis mil ochenta y cinco hectáreas en este caso- sino la concreción de una línea delimitadora que señale los accidentes geográficos por donde pasa, fincas que corta o contonea, expresión de puntos de referencia y demás particulares que permitan su fijación sobre el terreno, nada de lo cual se expresa en los documentos gráficos aportados, sin duda, por la falta inexcusable, que también pone de relieve la sentencia indicada, de la existencia de un técnico que lo refrende, lo que determina que la línea establecida, si no arbitraria, sí resulta caprichosa y falta de la debida justificación ...".

<sup>162</sup> "... pues esta línea delimitadora, además de respetar y equilibrar los intereses y derechos actuales de ambas partes, queda perfectamente definida y delimitada en el terreno por los distintos accidentes geográficos anteriormente descritos...".

<sup>163</sup> "Dos exigencias establece esa preceptiva, que son las siguientes: 1º. La segregación estricta de lo necesario con la delimitación perfecta del territorio; y 2º. Laya señalada división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargos...; para una adecuada actuación, es necesario concretar la zona a segregar mediante una relación parcelaria completa y el viario existente, así como, en su caso, la zona lógica y previsible de expansión, confeccionado el mapa parcelario, replanteando sobre el terreno la zona a segregar, levantando el mapa pertinente y fijando su superficie exacta y lo cierto es que nada de eso resulta del expediente".

<sup>164</sup> "... el dictamen de Consejo de Estado no planteó ningún problema "en relación con la delimitación territorial de ambos municipios", en la medida en que únicamente hacía una simple observación – que no objeción ni reparo-, precisamente, con tendencia a facilitar el modo de proceder en este esencial particular, porque hacía ver que, "en principio, ha de estarse en cuanto al trazado de la delimitación geográfica, además de a cuanto dispone el art. 33 del reglamento de Población a lo que la realidad misma imponga",... lo que, además de suponer atemperarse a la Sentencia de esta Sala de 19 de mayo de 1987, para la que, a fin de garantizar la interdicción de la arbitrariedad en el supuesto, incluso, de actos discrecionales, la solución adoptable debe ser la congruente con la realidad de dichos hechos, consecuentemente fue tomado en consideración y fielmente observado por los informes que emitieron, con unánime sentido favorable...".

*concreción similar al de la parte nuclear de la petición que está constituida por la instancia. Las operaciones materiales de delimitación no pueden basarse en un plano, como el presentado, a una escala tan pequeña como la de 1:25.000, cuyo trazo introduce una grave imprecisión y que reviste de graves carencias”<sup>165</sup>.*

#### **4.5.1.4 Sobre la discordança en la petició inicial que, per aplicació del principi de la bona fe, no pot beneficiar al municipi de Salou en detriment del municipi de Vila-seca.**

En aquest apartat BALLBÉ MALLOL analitza l'aplicació de la bona fe, com a principi general del dret, a títol de font del dret, *ex article 1.1 del Codi Civil*, en tant que al ser principi general del dret, la seva aplicabilitat resta fora de cap mena de dubte<sup>166</sup>. Així, indica que l'aplicació del principi de bona fe al cas que ens ocupa deriva arrel de la seva aplicabilitat al perfeccionament de l'acte i al naixement de relacions. *“En concreto, son dos las situaciones en que la buena fe se opone como exceptio frente a las pretensiones que lesionan a la confianza legítima de las partes –ya sea la Administración o el administrado-. La primera de ellas es cuando una de las partes alega o se ampara en sus propios errores o en su conducta confusa, equívoca o maliciosa –allegans propiam turpitudinem non auditur-. La segunda situación se produce cuando una de las partes actúa contra sus propios actos –venire contra factum proprium-.”* En relació a la màxima *allegans propiam turpitudinem non auditur*, és

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 17 a 20.

<sup>166</sup> Cita, als efectes, a García de Enterría i Fernández Rodríguez, segons els quals els principis generals del dret: *“...expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, sobre los cuales se constituyen como tal las convicciones ético-jurídicas fundamentales de la comunidad en el Derecho Administrativo” (García de Enterría y T. Ramón Fernández Curos de derecho administrativo, Volumen I, pág. 74)*. Adverteix, així mateix, que els principis generals del dret gaudeixen d'un paper fonamental en el dret administratiu i, per a argumentar-ho, cita: *“GUASP (Derecho, Madrid, 1971, pág. 378): todos los campos del derecho estatal son clima propicio como cualquier otro, al desarrollo de esta verdadera patología de lo jurídico. Y es más, ella se da en el seno de los dos principales elementos que conjuga la relación jurídica estatal: la Autoridad y el súbdito”*. Caracteritza al principi de la bona fe com a un principi servidor de la seguretat jurídica incorporant al món jurídic el valor ètic-social de la confiança. Per a definir-lo, cita a *“González Pérez (El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo, Madrid, 1983, pág. 49): “El principio general de la buena fe, que juega, como se ha señalado, no sólo en el ámbito del ejercicio de derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, comporta la necesidad de una conducta leal y honesta, aquella conducta que según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona; protege - como dicen las sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de abril y 24 de octubre de 1988- “la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno” e “impone el deber de coherencia en el comportamiento”*. Seria abundant la jurisprudència que requereix de l'aplicació d'aquest principi, en les relacions interadministratives, i entre els administrats i l'administració, no tant sols en l'exercici de drets, si no en tot moment de la relació *“exigiendo incluso el comportamiento leal ante las posibles reacciones frente a defectos del acto o la relación de que se trate”*.



aplicable en el sentit que *"El error o la confusión, no pueden ser alegados por quien los emplea para obtener un beneficio a costa de la otra parte en la relación"*.

L'autor cita preceptes que ja havien positivitzat aquest principi, com l'article 232 de la Llei del Sòl<sup>167</sup>, l'article 1.288 del Codi Civil<sup>168</sup>, o 115.2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo*<sup>169</sup>, així com jurisprudència diversa que l'havia aplicat (STS de 18 de juliol de 1988<sup>170</sup>, STS de 14 de març de 1988<sup>171</sup>, STS de 16 de març de 1988<sup>172</sup>, STS de 23 de novembre de 1984<sup>173</sup>). Tot seguit, concreta que la majoria de supòsits on el principi que s'analiza s'aplica es refereixen a l'inici de la relació jurídica i a través de la documentació, instància o petició, que indueix a l'error o confusió. Així cita les sentències del Tribunal Suprem de 27 de juny de 1984<sup>174</sup>, molt en concret, es recolza amb la sentència del Tribunal Suprem de 31 d'octubre de 1978, segons la qual, *"... quien hoy demanda, perfectamente conocedor de que su vedado tan sólo correspondía a la finca 85 hectáreas, silencio este dato en su solicitud, y por ello*

---

<sup>167</sup> *"En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicad"*.

<sup>168</sup> *"La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad."*

<sup>169</sup> Tot citant les consideracions de García de Enterría, E. i Fernández Rodríguez, T.R., (op., cit., pág. 516 i ss): *"Es esta una consecuencia de la dogmática común de la obrepción y de la subrepción, elaborada especialmente por el canonismo, que se expresa en el principio general de Derecho, proclamado por nuestra jurisprudencia, allegans propiam turpitudinem non auditur, de la propia torpeza no pueden obtenerse beneficios, principio que recoge parcialmente el artículo 115.2 de la L.P.A.: "Los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos". La jurisprudencia francesa aplica a estos actos la regla fraus omnia corrumpit, negando en consecuencia, a los actos y decisiones obtenidos por medios fraudulentos el carácter de creadores de derechos; lo mismo en Alemania, aunque sobre la base, técnicamente más precisa, de la exceptio doli"*

<sup>170</sup> *"Más concretamente en el terreno de la interpretación de los contratos será señalar que las cláusulas oscuras -1.288 del Código Civil- no deberán favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad ... y que en los contratos onerosos las dudas han de resolverse a favor de la mayor reciprocidad de intereses - art. 1289 del mismo cuerpo legal-"*.

<sup>171</sup> *"... el contrato administrativo de obra se convierte en la especie de los llamados de adhesión, lo que hace también aplicable el artículo 1.228 del Código Civil que impide que la oscuridad de las cláusulas contractuales pueda favorecer a la parte que la hubiese provocado ... El hecho de que la cláusula de revisión se incluyese en el pliego de bases del concurso como condición técnica en lugar de incluirse en las condiciones económico-jurídicas, constituye de por sí un formalismo manifiestamente intrascendente atendiendo a las reglas de interpretación de los contratos que se contienen en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil; pues lo importante es la intención expresada en las palabras, y no el lugar donde se colocan éstas ..."*

<sup>172</sup> *"... porque, en definitiva, la oscuridad o imprecisión de la cláusula pactada no puede favorecer a quien fue causante de ella (art. 1288 Código Civil)"*.

<sup>173</sup> *"Que ante la situación creada por la actividad administrativa es igualmente aplicable el principio "Propiam turpitudinem allegans non auditur", por el que no cabe alegar ni ampararse en los propios errores e igualmente, como regla interpretativa, que en casos de situaciones dudosas no puede beneficiarse de ello aquel que hubiera ocasionado la oscuridad creadora de la duda, ..."*

<sup>174</sup> *"... las ambigüedades derivadas de la documentación deducida, transcendentales y licencia a su virtud también indeterminada sobre el particular y así consentida, no pueden ser aprovechadas con carácter extensivo por resultar ello contradictorio con los principios de seguridad jurídica y de buena fe en las relaciones entre administrado y Administración"*.

*provocó la apariencia de instar una simple transformación del vedado en coto cuando en realidad lo pedido no era otra cosa que autorización de la exclusiva de cazar en terrenos de mucha extensión sometiendo esta ampliada superficie al régimen de coto privado en su propio beneficio; circunstancias que impiden dar a las peticiones del escrito inicial, definidoras de la materia del expediente, sentido distinto del único acorde con el principio de buena fe rector mutuo de las relaciones entre administrado y Administración en cuanto que sujetas a Derecho, ...”.*

Aplicant aquest principi a la instància de 16 d'abril de 1981, d'acord amb la doctrina i jurisprudència analitzada, l'autor considera que *“... si no confusa, cuanto menos contradictoria en cuanto de la medición del plano a gran escala que se acompaña al escrito resultan unas superficies para los términos municipales resultantes de la segregación que no concuerdan con la superficie en hectáreas señalada en dicho escrito –indicada en letra y en cifras-. Circunstancia silenciada por los peticionarios de la segregación y autores de su formulación – y nunca rectificadas-, a pesar de haber sido puesta de manifiesto por el entonces Ayuntamiento de Vilaseca y Salou desde los inicios del procedimiento”.* Quelcom que, entén, té per objectiu aconseguir una major superfície de territori a favor del municipi de Salou, en detriment del municipi de Vila-seca.

En segon lloc, BALLBÉ MALLOL també veu en la instància inicial presentada l'aplicabilitat del principi *“venire contra factum proprium”*; aquest principi, derivat del principi de bona fe, *“... implica un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever”*, i en aquest sentit cita les sentències del tribunal Suprem de 22 d'abril de 1967<sup>175</sup>, de 24 de gener de 1989<sup>176</sup>, de 26 de

---

<sup>175</sup> *“... la buena fe que debe presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable, manifestando explícitamente, tal como se desprende del texto literal de la declaración, por lo que no es dable al actor desconocer, ahora, el efecto jurídico que se desprende de aquel acto; y que, conforme con la doctrina sentada en las sentencias de esta jurisdicción, como las del Tribunal Supremo de 5 de julio, 14 de noviembre y 27 de diciembre de 1963 y 19 de diciembre de 1964, no puede prosperar el recurso cuando el recurrente se produce contra sus propios actos”.*

<sup>176</sup> *“Que íntimamente ligado con el principio de buena fe se encuentra el de los actos propios recogidos también con reiteración, por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues –como recuerda la sentencia de la Sala Cuarta de 5 de junio de 1978, que cita Resoluciones anteriores de 11 de diciembre de 1969, 21 de abril de 1970 y 23 de junio de 1971, y cuya tesis vuelve a ser ratificada por la Sala 3ª. el 26 de diciembre del mismo año 1978-, ... en esta Jurisdicción es aplicable el principio de derecho, de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, cuando éstos, reúnan los requisitos y presupuestos previstos para ello ... pues si este principio vincula a la Administración, en justa reciprocidad también constriñe al administrado.”*

setembre de 1981<sup>177</sup>, de 15 de juliol de 1985<sup>178</sup>, de 31 de maig de 1985<sup>179</sup>, o del Tribunal Constitucional de 24 d'octubre, núm. de sentència 198/1988<sup>180,181</sup>, pel que considera que la doctrina dels actes propis és plenament aplicable al cas que ens ocupa, en entendre la sol·licitud de l'Associació del 16 d'abril de 1981 com una petició " *...concreta, voluntaria y espontánea, es decir, jurídicamente eficaz, que expresaba claramente la superficie propuesta para los términos municipales resultantes de la segregación,*" afirmant que l'escrit i la documentació foren validats pel Tribunal Suprem, i considerant que " *No es admisible, ahora, en sede de ejecución de sentencia, oponerse a un acto propio, a pesar de las posibles contradicciones o discordancias que resulten de la precaria transcripción de la documentación gráfica que acompaña a dicho escrito. El señalamiento de las superficies, de las hectáreas correspondientes a cada uno de los términos municipales, es una conducta querida y voluntaria y no susceptible de interpretación alguna. De dicho señalamiento, no sólo derivan unos derechos para el nuevo municipio de Salou, sino también para el de Vila-seca: Salou tendrá una superficie de 1.221 hectáreas, pero es que Vila-seca, en justa lógica y reciprocidad, tiene el derecho reconocido por una resolución judicial firme, que reproduce literalmente la propuesta inicial de los vecinos segregacionistas de Salou, a una superficie de 2.449 hectáreas.*

---

<sup>177</sup> "... debe aplicarse el citado principio, cuando se trate de actuaciones eficaces y vinculantes, realizadas con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, que defina inalterablemente la situación de su autor con proyección definitiva indubitada, actuaciones que, además, obedezcan a una determinación espontánea y voluntaria de quien las realiza, tal y como al efecto se ha declarado por la jurisprudencia ..."

<sup>178</sup> "... Que al contradecir la propia conducta, con el escrito presentado ante el Ayuntamiento, el 26 de junio de 1980, interesando la reparcelación de "todo el polígono o unidad de actuación en que se halla enclavada la referida finca", el actor ha infringido el principio prohibitivo de ir contra los propios actos ("venire contra actum proprium non valet") sancionado por una constante jurisprudencia; puesto que el acto propio se produce dentro de la esfera de disponibilidad de los derechos de la persona que lo emite y no se ve ensombrecido por el menor indicio de vicio anulatorio de sus efectos normales".

<sup>179</sup> "... Que por lo que se refiere a la devolución del aval por 900.000 Ptas., su devolución está condicionada al ingreso en la Tesorería de la Provincia de Alava de la suma de 4.203.390 Ptas., condición que desde este momento debe calificarse de ajustada a derecho porque está probado que D y C, en 3 de octubre de 1978, aceptó la fijación de los daños causados en la carretera L-624 en la suma de 2.970.000 Ptas. más la revisión correspondiente, y al haberse fijado esa revisión en la suma de 1.233.390, según se deduce del expresado Decreto de 14 de octubre de 1981, que fue aceptado en su totalidad al no haber sido recurrido por D y C, el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos legítima plenamente el requerimiento de ingreso de 4.203.390 Ptas. hecho por la Diputación Floral y por ende la denegación del reintegro o abono de esta suma pretendido por la actora".

<sup>180</sup> "... significa –la doctrina de los actos propios- la vinculación del autor a una declaración de voluntad, generalmente de carácter tácita, al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio".

<sup>181</sup> Cita, també, a "González Pérez (op., cit., pág. 145), tampoco se limita al ejercicio de un derecho subjetivo, sino que se extiende a "todos aquéllos en que se produce una conducta de un sujeto en relación al nacimiento de la relación jurídica, ejercicio de los derechos subjetivos, cumplimiento de la obligación, y extinción de aquélla, así como en la actuación procesal". És la doctrina dels actes propis, que no permet cap contradicció entre una conducta anterior i una de posterior, així "El sujeto que ha seguido una determinada conducta queda vinculado a la misma y no puede después dejar de observarla en aras de la "bona fides".

*Y ello es inamovible por aplicación de la doctrina del acto propio". En altre sentit, entén que "...carecería de apoyo jurídico la alegación de que las contradicciones o discordancias en la documentación inicial presentada por la Asociación de Ciudadanos Pro Segregación de Salou fueron en su momento consentidas y aceptadas por el entonces Ayuntamiento de Vila-seca y Salou. Basta con examinar el expediente administrativo para comprobar que el Ayuntamiento de Vilaseca y Salou, en sesión plenaria celebrada el 30 de diciembre de 1981, en la cual adoptó acuerdo "denegatorio de la petición de segregación de Salou del Municipio de Vilaseca y Salou, ya advirtió de "la falta de rigurosidad de las medidas", advirtiendo la discrepancia de las superficies consignadas en el escrito peticionario, ...", en els termes que ja hem vist en l'esmentat acord plenari de 30 de desembre de 1981<sup>182</sup>.*

#### **4.5.1.5 Sobre la inadequació de la figura de l'excés de cabuda per a resoldre la discrepància entre allò escrit i allò grafiat.**

L'autor introdueix el punt de vista civilista a la problemàtica; en concret, la possibilitat de l'aplicació de la figura de l'excés de cabuda. L'excés de cabuda "... implica una alteración física de la descripción de la finca en el Registro", i en procedeix a descriure'n els procediments d'ingrés en el mateix Registre de la Propietat<sup>183</sup>, tot advertint que per a dur a terme aquest procediment és necessari que "no haya duda acerca de la identidad de la finca" per tal d'evitar que el procediment es converteixi en una immatriculació és a dir, en la inscripció d'una nova propietat, apropiant-se de terrenys limítrofs<sup>184</sup>, remetent-se a diverses resolucions de la

---

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 21 a 35.

<sup>183</sup> "1º.- Por la declaración de quien tiene inscrita la finca cuya descripción física ha de rectificarse, o por la nueva descripción que de ella se hace en un título por el que se transfiera, declare, modifique o grave el dominio o derecho real. Para que sea registrable la declaración ha de hallarse en cualquiera de los supuestos comprendidos en las letras A), B) y C) del número 5º del artículo 298 del Reglamento Hipotecario. 2º.- Por los mismos medios que la legislación hipotecaria regula el efecto de inscribir por primera vez (inmatriculación) las fincas en el registro. 3º.- Por acta de notoriedad (art. 200 de la Ley Hipotecaria). En dicha acta acredita el Notario autorizante la notoriedad de que el titular registral tiene en realidad una finca con una cabida mayor que la registrada, bien porque así la adquirió, bien porque con posterioridad se haya producido el incremento".

<sup>184</sup> Als efectes cita "JOSE MANUEL GARCIA GARCIA (Los distintos medios de inscripción de excesos de cabida con base catastral. *Crt. Drcho. Inmob. 1977*, núm. 552, pàgs 949 y ss.), define el exceso de cabida, por contraposición a la inmatriculación de fincas, en los siguientes términos: Este –el exceso de cabida- consiste en una mera rectificación numérica del dato descriptivo de la medida superficial que constaba en anterior inscripción o en un título anterior no inscrito. En el aspecto físico o descriptivo, no se trata de agregar ningún trozo de terreno a la superficie inscrita; por eso la búsqueda del Registrador en este caso no tiene la misma finalidad que en la inmatriculación, sino que persigue comprobar que el exceso asignado a la finca es meramente numérico para lo cual puede ser de utilidad examinar los linderos de fincas colindantes; se busca para comprobar que la finca en cuestión es idéntica y tiene los mismos contornos, a pesar del exceso de cabida. Y en cuanto al otro aspecto, el jurídico o del título, no existe aquí un título adquisitivo del exceso de cabida nuevo o independiente, pues la cifra numérica que se añade a la anterior

Direcció General de Registres i del Notariat com les de 11 de juliol de 1936 i de 14 de març de 1944<sup>185</sup>, de 18 d'octubre de 1911 i de 22 de desembre de 1949, la Resolució de 16 de juliol de 1956<sup>186</sup>, així com un resum de la sentència del Tribunal Suprem de 12 de març de 1948<sup>187</sup>.

Per tot plegat, BALLBÉ MALLOL considera que: "*En el supuesto de excesos de cabida, el requisito de los linderos en la identificación adquiere especial relevancia. Con la referencia a la identidad de la finca a la que hace alusión el número 5º del artículo 298 del reglamento, no sólo se pretende evitar que la finca pueda desfigurarse totalmente, sino también, y sobre todo, evitar las desfiguraciones parciales, es decir, cualquier intento de "encubrir bajo el manto de una mera rectificación descriptiva de la medida superficial, una verdadera agregación o agrupación de un nuevo trozo de terreno."* (GARCIA GARCIA, op., cit.,). Por tanto, el concepto de identidad de finca significa que la finca ha de continuar siendo exactamente la misma en la línea poligonal de su perímetro o contorno", pel que, apel·lant a la imprecisió o insuficiència de la definició dels límits territorials que exposa l'autor de la instància inicial, considera que no es pot extreure una identitat o identificació del terreny necessària, ja que la figura de l'excés de cabuda no és aplicable a la delimitació de la finca, sinó a la rectificació de la dada numèrica d'una finca ja coneguda<sup>188</sup>.

---

*superficie no tiene entidad jurídica suficiente como para ser considerada objeto de derecho distinto de la entidad de la finca; al ser ésta idéntica se presupone que fue ya adquirida en su día con la total superficie comprendida dentro de sus linderos. Por ello, no hay un nuevo título adquisitivo del exceso de cabida distinto del título adquisitivo de la finca."*

<sup>185</sup> "*Según la doctrina de las resoluciones de 26 de junio de 1933 y la de 27 de junio del año último, se requiere para la inscripción de los excesos de cabida, con arreglo a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que concurren las circunstancias demostrativas de la identidad de las fincas que excluyan la posibilidad de perjuicios a los colindantes"*.

<sup>186</sup> "*Aunque las precauciones que deben adoptarse en los casos de excesos de cabida, han de extremarse cuando se trata del de finca segregada de otra, es evidente la procedencia de él cuando se funda en uno de los procedimientos legales admitidos, cuyas garantías excluyen la posibilidad racional de perjuicio a los colindantes, siempre que no exista duda sobre la identidad del inmueble, admisión que es más evidente en el caso planteado, pues en la segregación se hacía constar la cabida con una "superficie aproximada", y la finca segregada no lindaba con el resto de que procedía"*.

<sup>187</sup> "*1º Según la doctrina del cuerpo cierto que se sigue tanto en nuestro Derecho civil como por la legislación hipotecaria, por el catastro y por la jurisprudencia, las fincas están determinadas por su naturaleza y por el enclavamiento geográfico que marcan sus linderos. 2º la cabida de ellas sólo da o quita derechos cuando se alteran sus linderos al realizarse agregaciones o segregaciones de porciones cubiertas y determinadas de superficie. 3º el exceso o defecto en la cabida, significa ideológica y literalmente, no la configuración de una finca nueva y distinta de aquélla en que se produce, sino el resultado de rectificar numéricamente las unidades de medida contenidas en la extensión delimitada exclusivamente por los linderos, los cuales constituyen el perímetro que determina e identifica la parte de la superficie terrestre objeto de la consideración jurídica en este caso"*.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 36 a 41.

**4.5.2 Dictamen emès per Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, el juny de 1990, sota el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca en relación a los problemas planteados por la ejecución de la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989 y la adjudicación del centro recreativo turístico por decreto de la Generalidad de Cataluña de 23 de junio de 1989*"<sup>189</sup>.**

El contingut del dictamen és extens i abasta diferents temes, que seran tractats i analitzats, per sistemàtica, en altres apartats del present treball. El que ara aquí ens interessa és la opinió de l'autor en relació a la problemàtica de la delimitació dels termes municipals, que és tractada en el document en les seves pàgines 8 a 26 i 51.

**4.5.2.1 Sobre la discordança entre el text escrit i la representació gràfica del projecte de segregació des de la perspectiva de la jurisprudència urbanística.**

FERNÁNDEZ RODRIGUEZ articula el seu argumentari entorn a la doctrina sobre la mateixa problemàtica en l'àmbit urbanístic, per plantejar característiques similars, i resultar normal que apareguin discrepàncies, diferències o contradiccions entre la diversa documentació. Així, "*... suelen surgir con alguna frecuencia en ámbito urbanístico, supuesta la compleja naturaleza de los planes de ordenación entre cuya documentación figuran elementos muy heterogéneos que van des de la propia memoria explicativa y sus estudios complementarios hasta los planos, pasando por las Normas urbanísticas propiamente dichas. Incluso los propios planos son heterogéneos entre sí, pues, junto a los meramente informativos figuran los de ordenación propiamente dichos*". Per això, en ressalta que la jurisprudència ha afinat els criteris interpretatius aplicables, tenint un valor "*emblemático y una virtualidad dialéctica mayor*", sustentant el seu dictamen en la jurisprudència existent en aquest camp, per justificar l'existència d'un criteri interpretatiu general i, en segon terme, afrontar l'anàlisi individualitzat de la problemàtica plantejada i tantes vegades esmentada<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., dictamen emès el juny de 1990, sota el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca en relación a los problemas planteados por la ejecución de la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989 y la adjudicación del centro recreativo turístico por decreto de la Generalidad de Cataluña de 23 de junio de 1989*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 8 a 10.

#### **4.5.2.2 Sobre la superioritat del llenguatge escrit com a punt de partida i les limitacions inherents a les representacions gràfiques.**

Comença l'autor, afirmant, amb contundència, que "*... la jurisprudencia urbanística demuestra con absoluta claridad una inequívoca y general preferencia en favor del texto escrito sobre la representación gráfica de las determinaciones o criterios expresados y justificados en aquél*". I als efectes cita les sentències de 28 d'octubre de 1977<sup>191</sup>, 1 de febrer de 1.982, de 13 d'abril de 1.982, de 16 de junys de 1986, de 23 de juny de 1.987<sup>192</sup> i de 14 de desembre de 1989<sup>193</sup>, que resumides, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en conclou "*... que en términos de principio el lenguaje escrito ha de primar sobre las representaciones gráficas por su bondad intrínseca, porque es el medio privilegiado de comunicación con el que la naturaleza ha dotado a los seres humanos, por su superior capacidad para expresar la voluntad que surge de lo interno del pensamiento de las personas y porque, frente a él, cuando de recoger esa voluntad y no cosas materiales se trata, los demás medios por lo general no son homologables con el poder comunicativo de la palabra*" (sic, Sentencia de 23 de junio de 1987). A todo lo cual hay que unir las limitaciones inherentes a las representaciones gráficas, ...", i continua dient que "*... debe primar el texto escrito, en general, "por la bondad intrínseca del lenguaje" y también, adicionalmente, por el reduccionismo de los planos y su sujeción a cálculos técnicos e interpretaciones que propician el error*".

Per l'autor, aquest reduccionisme, aquesta naturalesa tècnica del document al que constantment fa referència la jurisprudència, es referiria a l'escala dels plànols, fent un breu repàs a la regulació continguda a la Llei del Sòl de 12 de maig de 1956 relativa a la permissibilitat de les escales dels plànols del planejament general (entre 1.2.000 i 1.10.000) que preveia el seu article 9. Article aquest que, modificat per la reforma del 1975, eliminaria aquella permissibilitat, per tal que els plànols d'informació del Planejament General tinguessin

---

<sup>191</sup> "*... Dar preferencia a las prescripciones literales de la Memoria sobre las gráficas de un plano con líneas superpuestas es una forma racional y lógica de uso de su libre criterio para la apreciación de los hechos que al no desviarse de las reglas de la sana crítica sino inspirándose en ellas no puede ser eficazmente impugnada*".

<sup>192</sup> "*... tiene que resolverse a favor de lo declarado por medio del lenguaje escrito, que, como es notorio, es el medio privilegiado con el que la naturaleza ha dotado al hombre para comunicarse con sus semejantes y por esa bondad intrínseca del lenguaje es también el medio normal ... cuando se trata de recoger, no una cosa material, sino una volición, que surge de lo interno del pensamiento de las personas ...*"

<sup>193</sup> "*... la posible antinomia entre los planos y lo expresado gramaticalmente en la norma urbanística tiene que resolverse a favor de los resuelto por el lenguaje escrito. ... que los planos no reproducen materialmente el objeto grafiado sino que lo expresan mediante reduccionismo, necesitado de unos cálculos y una interpretaciones ni inmunes a posibles errores; ...*"

una escala adequada per a recollir detalladament la situació del sòl urbà pel que fa al seu perímetre. Els plànols d'ordenació passaven, com a mínim, a les escales d'entre 1:2.000 i 1:5.000 (art 39 del llavors Reglament de Planejament). No obstant això, segueix dient l'autor *"... hay conflictos entre el lenguaje y los planos, porque una escala, por grande que sea, implica siempre una enorme reducción de la realidad física, lo que constituye, sin duda, una limitación. El propio legislador se ha creído obligado por ello a crear márgenes, es decir, a aceptar discrepancias entre los distintos planos siempre que no excedan del 5%, renunciando a ver en esas discrepancias infracción alguna del Plan de superior jerarquía por el de inferior jerarquía que se aparta de él"*, quelcom que comportaria, per tot plegat, l'aparició dels Estudis de Detall<sup>194</sup>.

#### **4.5.2.3 Alguns matisos al principi general de prevalença del llenguatge escrit.**

L'emissor del dictamen però, adverteix, a l'empara de l'objectivitat, que el principi citat anteriorment no és una fórmula matemàtica, pel que caldrà fer-ne les puntualitzacions oportunes. I això és així degut a l'existència de jurisprudència que segons l'autor insisteix en analitzar aquests supòsits cas per cas, *"... en función de las características de cada uno de ellos y de su funcionalidad específica, de forma que unas veces la primacía puede recaer en favor de la representación gráfica sobre el texto escrito y otras puede ocurrir lo contrario"*, doncs la Sentència de 30 de febrer de 1976 establí que *"en el evento de contradicción irreconciliable entre planos y ordenanzas en materia de lo que era objeto del apartado c), 1) del artículo 10 de la Ley de 12 de mayo de 1956 se resolverá la concurrencia a favor de la Ordenanza ..."*. És a dir, la jurisprudència no es petrifica en el principi general de prevalença abans citat, arrel de la heterogeneïtat de documents que integren les figures de planejament i circumstàncies concurrents; per FERNANDEZ RODRÍGUEZ *"... al enfrentar unas veces documentos escritos, en principio carentes de vocación normativa o pasajes incidentales de los mismos con respecto a su línea discursiva general, faltos, por esa razón, de significación inequívoca, con representaciones gráficas, como los planos de ordenación, cuyo cometido*

---

<sup>194</sup> Cita la STS de 2 d'octubre de 1.972 *"Por lo que se refiere a las contradicciones, supuestas por los accionantes, de los Planes Parciales con el General, constituye una circunstancia que en las actuaciones no aparece suficientemente respaldada por prueba convincente, aparte de que el Plan Parcial no tiene por qué seguir servilmente y al pie de la letra las previsiones del Plan General, pues, como se dispone en la Ley del Área Metropolitana de Madrid, no se estimará que existen modificaciones del Plan General cuando al ser desarrollado en Planes Parciales se interpreten las determinaciones de aquél ..."* i doctrina relativa, en concret a *"J.L. Laso Martínez, Derecho Urbanístico, Tomo I, Madrid, 1.981, pàgs. 367 y sig."*, *Ibidem*, p. 10 a 17.



*específico es, precisamente, el de ordenar, distinguir entre sectores o zonas a efectos de la diferenciación de su respectivo régimen", tot manifestant l'autor que no és aplicable aquesta doctrina al cas que ens ocupa, com veurem tot seguit.<sup>195</sup>*

#### **4.5.2.4 Sobre l'aplicabilitat d'aquests principis a la matèria pròpia d'alteració de termes municipals.**

En primer lloc, l'autor ressalta la inexistència de la heterogeneïtat de documents pròpia dels instruments de planejament urbanístic és més, es fonamenta en el valor decisiu de la instància inicial dels veïns arrel de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, pel que ens trobaríem davant d'un problema d'exteriorització d'aquella voluntat, havent d'aplicar el criteri de "*por esa bondad intrínseca del lenguaje*" i el seu "*superior valor comunicativo*", perquè "*... es dentro de esa superficie donde se asienta físicamente la colectividad que pretende vivir en común y es sobre la base de esa concreta superficie como, sin duda, han realizado el cálculo de la riqueza imponible del nuevo municipio y la que se restará del municipio matriz ...*", considerant que "*En el texto escrito de la petición no puede haber error, por otra parte, ya que la superficie se indica, repetidamente, en números y con letras. Es pues, evidente que lo que la Asociación promotora declaró querer y creyó justificar en su instancia es un municipio de 1.221 Hectáreas*".

Per contra i respecte al plànol, manifesta que no pot assegurar tècnicament amb aquella precisió la delimitació, tot considerant que l'escala 1:25.000 no pot aportar cap certesa al respecte i en fa la comparació amb les modificacions de la legislació urbanística abans citades respecte les escales dels plànols adjunts als diferents instruments de planejament urbanístic. En traslladar aquestes reflexions a la legislació específica sobre la alteració de termes municipals, en concret en relació a l'art. 20.2 del RPDT de 1952, afegeix que el dit apartat obliga a "*reflejar los elementos de transcendencia geográfica para la determinación de las líneas límite de los términos municipales*", apel·lant a la sentència de 13 d'abril de 1976, que es refereix als accidents geogràfics definidors de la delimitació, la sentència de 31 de març de 1986, la qual afegeix que és necessari concretar la línia delimitadora assenyalant els punts de referència i restants particularitats que permetin la seva fitació en el terreny, i la sentència de 12 de desembre de 1989 a la que cita textualment "*para una adecuada actuación es*

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 17 a 19.

*necesario concretar la zona a segregar mediante una relación parcelaria completa, ... confeccionando el mapa parcelario, ... levantando el mapa pertinente y fijando su superficie exacta*", pel que considera refutable el document gràfic de la instància inicial per manca d'aquelles premisses.

L'autor, per últim, considera congruents els seus arguments amb la regulació de la interpretació dels negocis jurídics i de les declaracions de voluntat que recull el codi civil, en els articles 1.283, 1.288 i 1.289. Així, la interpretació de les clàusules obscures no pot afavorir al causant de la obscuritat, el contracte no pot recollir qüestions diferents a aquelles respecte les quals les parts volgueren contractar, l'aplicació de les regles de menor transmissió, negant, finalment, l'aplicació de la teoria dels cossos certs, al·legada per la promotora<sup>196</sup>.

**4.5.3 Informe emès per Juan Antonio REVENTÓS i SOLER i Ma. Victòria VERDAGUER MUNUJOS, el maig de 1990, sota el títol "*Informe que se emite en interés del Ayuntamiento de Vila-seca sobre la prevalencia de la superficie del municipio de Salou prevista en el texto escrito de la petición inicial de la segregación sobre al que se desprende del plano adjunto a la misma a la vista de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*"<sup>197</sup>.**

**4.5.3.1 Sobre la superfície del nou municipi de Salou a la llum de la Sentència de 30 d'octubre de 1989.**

Consideren els autors que "*... todo intento de solucionar el dilema con la mera remisión del fallo de la Sentencia sería del todo inocuo a la vez que inoperante, pues, la parte dispositiva de la Sentencia en relación con la delimitación territorial tan sólo establece que será el resultante de la instancia inicial y aneja*", pel que aquella, la sentència, cal analitzar-la atenent als seus propis fonaments de dret i, en concret, el fonament de dret vuitè de la mateixa, que diu "*El núcleo de urbano de Salou dista de la capitalidad del municipio de Vilaseca Salou cuatro kilómetros, con una superficie, según la división preconizada por los instantes del expediente*

---

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 20 a 26.

<sup>197</sup> REVENTÓS i SOLER, J.A., i VERDAGUER MUNUJOS, M.V., dictamen emès el maig de 1990, sota el títol "*Informe que se emite en interés del Ayuntamiento de Vila-seca sobre la prevalencia de la superficie del municipio de Salou prevista en el texto escrito de la petición inicial de la segregación sobre al que se desprende del plano adjunto a la misma a la vista de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada pels autors en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

*y hallada conforme por los informes y propuestas de resolución, de 12,21 kilómetros cuadrados que procede segregar de un total de 36,70 (...)*". Pels autors el Tribunal parteix de les dades exposades en la instància inicial és a dir, del reconeixement dels sol·licitants d'una superfície de 12,21 Km<sup>2</sup> "...precisamente (haciendo uso de sus propios términos), por ser la división preconizada de dicha Asociación y, además, por haber sido dicha superficie la informada favorablemente por los informes y dictámenes emitidos a lo largo del complejo trámite", pel que conclou que la superfície del nou municipi de Salou no pot ser altra que la de 12,21 km<sup>2</sup><sup>198</sup>.

#### **4.5.3.2 Sobre la jurisprudència del Tribunal Suprem en casos de divergència entre allò establert a la documentació escrita i a la gràfica.**

REVENTÓS i SOLER i VERDAGUER MUNUJOS apel·len, en relació a la jurisprudència d'aplicació al cas, a aquella establerta en relació a les discordances entre la documentació escrita i la documentació gràfica en els diferents instruments de planejament, en no existir jurisprudència específica en la conflictivitat analitzada, però per resultar aplicable en aplicació del principi d'analogia: "*Evidentemente, no estamos ante supuestos idénticos al que nos ocupa, pero ello no es óbice para la traslación de la doctrina sentada por el tribunal Supremo en dichos supuestos al presente, dado que, en aras a la aplicación de la regla de interpretación jurídica por excelencia, como es la analogía, aplicar principios extraídos por la doctrina jurisprudencial en los referidos asuntos al aquí cuestionado, pues, al ser similares sus planteamientos fácticos (divergencia entre lo establecido en la documentación escrita y su plasmación en la documentación gráfica), forzosamente ha de ser idénticas las soluciones jurídicas a las que se llegue*", tot citant la sentència de 13 d'abril de 1982<sup>199</sup>, la de 28 de febrer de 1984<sup>200</sup> i la de 16 de juny de 1986.

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 1 a 11.

<sup>199</sup> "*Que la ordenación urbanística del suelo por un Plan, por la que se formulan las previsiones relativas a la división de una determinada área de suelo, nacional, territorial, provincial, comarcal, municipal, o de un sector determinado, comporta la delimitación de zonas geográficas, su división en función del uso y aprobación urbanística que se atribuya a cada sector (...); todo ello, sin perjuicio de que, en primer lugar, deberán respetarse las normas aprobadas por el Plan; por lo cual la proyección de éste en unos planos que contradigan dicha normativa deberá estimarse como ilegal, pues la obligatoriedad de una ordenación urbana se encuentra fundamentalmente en los preceptos que lo articulan, que deben prevalecer frente a una calificación urbanística que los contradiga, expresada en la documentación gráfica y documental de la división del suelo*".

<sup>200</sup> "*Cuando los planos relativos a un planeamiento no coincidan en algún extremo con el plan a que corresponden la discordancia siempre ha de decidirse dando prevalencia a éste y no a aquellos, conforme se declaró por la Sentencia de esta sala de fecha 9 de abril de 1983 (R.2087), porque, según la misma, tales Planes no se reducen a esa simple representación gráfica que de aquellas determinaciones se contengan en los planos de información y ordenación urbanística del territorio, sino que vienen constituidos por un conjunto documental y normativo que requiere una exégesis orgánica coordinada*"

Els autors consideren que la posició del plànol adjunt és la d'un simple complement de la instància inicial, ex l'article 20.2.5 del RPDT<sup>201</sup>.

#### **4.5.3.3 Sobre la delimitació de la petició de l'Associació de Ciutadans Pro-segregació de Salou i els eventuais aspectes obscurs de la seva sol·licitud.**

Apunten els autors que la divergència entre la documentació que tractem fou advertida en la tramitació de l'expedient administratiu mitjançant informe tècnic, i que aquella discrepància no fou mai resolta, pel que " ... *aquella en modo alguno puede beneficiarse de la oscuridad creada con su situación en torno a la superficie del municipio segregado y ello por aplicación del aforismo "non auditur allegans propriam turpitudinem", conforme al cual nadie puede alegar su propia torpeza, consagrado en los artículos 1.288 del Código Civil y 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo*". Aquella obscuritat, manifesten, és extensible al propi document gràfic, a la seva imprecisió, tot exposant que "*... sobre dicho plano, necesariamente a los simples efectos ilustrativos, se delimitó con grueso trazo el perímetro del nuevo término municipal, lo que, de suyo, resultaría incompatible con la precisión y trascendencia que ahora pretende atribuírsele, pues incluso al profano en la materia se le ofrece como inconcluso que un trazo de esas características sobre un plano a dicha escala es, por definición, impreciso y aleatorio en punto a la exactitud de las porciones de territorio que pretende delimitar, por lo que es fácil concluir que al actuar de tal modo nunca pudo pretenderse atribuir rigor y exactitud a tal delimitación gráfica, que se relegaba a ser un simple complemento ilustrativo de la superficie postulada, numéricamente concretada, sin ningún género de dudas o salvedades, en la instancia principal*".

Els autors arriben a les conclusions de que la petició inicial era de 12,21 km<sup>2</sup> de superfície, on el plànol adjunt era un simple acompanyament d'aquella; que ni en seu judicial ni en seu administrativa, tot i contrastada tècnicament la divergència analitzada, l'entitat sol·licitant no va pretendre alterar els termes de la seva petició inicial, mitjançant una petició d'ampliació o concreció d'aquesta; que la Sentència de 30 d'octubre de 1989 expressament es referia a la superfície de 12,21 km<sup>2</sup>; que la jurisprudència citada i analitzada fa prevaldre la

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 11 a 15.

documentació escrita per sobre de la gràfica; i que l'Associació sol·licitant de la segregació no pot beneficiar-se de l'obscuritat de la situació generada per ella mateixa<sup>202,203</sup>.

#### **4.6 Els documents jurídics aportats per l'Ajuntament de Salou a la Comissió de Delimitació Territorial: resum i principals arguments jurídics.**

##### **4.6.1 Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, sota el títol "*Respeto la incidencia de la ley 2/1989, de centros recreativos turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del municipio de Salou*".**

En aquest dictamen BALLESTEROS FERNÁNDEZ analitza qüestions jurídiques que afecten a diferents aspectes de la problemàtica de la segregació dels municipis de Vila-seca i de Salou, i que exposem en aquest treball. Per qüestions de sistemàtica del treball, les seves rellevants opinions seran exposades en els apartats que per matèria corresponguin.

L'autor desenvolupa un treball jurídic des d'una perspectiva més localista que la dels treballs estudiats anteriorment i presentats per l'Ajuntament de Vila-seca, sense perjudici que l'estratègia jurídica del municipi de Salou passava, com reflexa l'acta de 12 de juny de 1990 de la Comissió de Delimitació Territorial, per la intervenció directa del Tribunal Suprem per a la resolució de la problemàtica exposada. Així, després de citar la doctrina del Tribunal Constitucional derivada de la seva sentència de 28 de juliol de 1981, segons la qual,

---

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 11 a 15.

<sup>203</sup> LLISSET BORRELL, F. i LLISSET CANELLES, A., dictamen emès el 31 de maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la viabilidad de la figura del consorcio o de la mancomunidad intermunicipal para el ejercicio de competencias sobre el centro recreativo turístico a ubicar en los terrenos de los municipios de Vila-seca y de Salou*"<sup>203</sup>. Inèdit. Tot i que aquest dictamen no és citat en l'acta de la Comissió de Delimitació Territorial de 12 de juny de 1990, i que serà analitzat més endavant en aquest treball, al referir-se, puntualment, a la problemàtica de la delimitació territorial, considerem oportú fer-ne la corresponent menció. Els autors fan una breu referència a la discordança entre escriptura i documentació gràfica, remetent-se a la jurisprudència urbanística del Tribunal Suprem, que fa prevaldre el text normatiu per sobre dels plànols d'ordenació, tot considerant que si no es pogués desvetllar la problemàtica en aplicació dels mitjans ordinaris d'interpretació de la norma, caldria, estar a la naturalesa de l'acte en qüestió és a dir, manifesten que "*Si el acto fuera bilateral se estaría a la equivalencia de prestaciones, pero si el acto es unilateral, como corresponde a la esencia del acto administrativo que la sentencia revisoramente declara, limitativo en este caso de una garantía institucional, referida a un Municipio preexistente, deberá estarse a la interpretación que suponga la menor transmisión de territorio al municipio de nueva creación*", en aplicació dels articles 1.289 del Codi Civil i del principi de proporcionalitat ex art. 106.1 CE, art. 102 LPA i 6 RSC, que consideren aplicables, no tant sols als contractes, "*... sino a todos los actos administrativos que sean negocios jurídicos, en sentido técnico, como lo es un acto de constitución de un nuevo municipio, aunque este acto se haya producido por vía de revisión jurisdiccional del acto denegatorio de la Administración autonómica*". Veure p. 33.

l'autonomia municipal, que deriva dels articles 137 i 140 de la Constitució Espanyola, "... *asegura la existencia de la institución municipal, a la que se considera componente esencial de la organización territorial del Estado, lo que no impide que la planta municipal se estructure de modo diferente en las diversas Comunidades Autónomas, a las que la Constitución (art. 148.12ª) y la LRBRL (art. 13) defiere las facultades de "la creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales", sin perjuicio de que la Ley Básica establezca unos mínimos sustanciales (art. 13.2) y procedimentales (art. 13.1)*", es remet a la Llei 8/1987, de 15 d'abril, Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, que atribueix al Govern de la Generalitat de Catalunya les facultats de dictar una llei de reforma territorial de l'organització municipal<sup>204</sup>, la qual preveu processos de reforma territorial municipal singulars, mitjançant una llei singular i que, en qualsevol cas, existeix un principi que qualifica de bàsic alhora de fer una lectura d'aquestes operacions singulars, i que recull l'article 11.2, sota el tenor literal següent: La delimitació territorial del terme municipal ha d'atendre a les dimensions que li són més idònies per a l'exercici de les funcions públiques que l'ajuntament té encomanades, amb especial consideració dels criteris següents: la representació d'una col·lectivitat que té consciència com a tal, l'existència de valors històrics i tradicionals i la capacitat per a la gestió dels serveis públics que l'ajuntament té encomanats.<sup>205</sup> L'autor fa notar que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, no preveu regulació sobre les conseqüències d'un procés d'alteració de termes municipals, més enllà de la previsió de la preceptiva inscripció en el registre d'entitats locals, que recull l'article 14. És el RPDT, RD 1690/1986, de 11 de juliol, que en contempla una, la que recull l'article 16 del RPDT, que són les de naturalesa electoral, i que ja hem analitzat, remetent-se per totes les restants a "*las estipulaciones jurídicas y económicas acordadas para llevar a cabo la alteración*", ex articles 14.2<sup>206</sup> i 15.d<sup>207</sup>). Aquestes apreciacions les dur a terme

---

<sup>204</sup> Art. 21: 1. *Quan les mesures de foment a què es refereix l'article 20 o la intervenció dels ens supramunicipals no són suficients per a garantir un nivell homogeni en la prestació dels serveis de competència municipal, el Govern pot iniciar un procés de reforma de l'organització municipal en els àmbits territorials de Catalunya que ho requereixin. 2. En el procediment establert per l'apartat 1 participaran necessàriament tots els municipis afectats i es donarà audiència a les respectives Comarques. 3. La proposta que adopti el Govern de la Generalitat es remetrà com a Projecte de Llei al Parlament de Catalunya. 4. La Llei de reforma, en funció de les característiques dels municipis afectats, determinarà: a) Les tècniques d'alteració de termes aplicables en cada cas. b) El manteniment dels antics nuclis municipals com a òrgans de participació territorial o com a entitats municipals descentralitzades.*

<sup>205</sup> Art. 12 i 18 LMRLC.

<sup>206</sup> "*Asimismo, se aportarán las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar, cuando procedan: a) La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. b) Las fórmulas de administración de sus bienes. c) Cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno*".

<sup>207</sup> "*d) Aprobación de las estipulaciones jurídicas y económicas, acordadas para llevar a cabo la alteración a que se hace referencia en el número 2 del artículo anterior*".

a l'argumentar la innecessarietat de debatre quina legislació és d'aplicació al respecte de les conseqüències de la segregació; degut al silenci de la legislació estatal bàsica, serà l'autonòmica qui determinarà el règim jurídic d'aquestes conseqüències.

Per tant, l'autor es dirigeix al Decret 140/1988, de 24 de maig, que aprova el Reglament de Demarcació Territorial i Població dels Ens Locals de Catalunya que, en el seu article 13, estableix que el nou municipi creat per la segregació ha d'incorporar en la seva relació de llocs de treball el personal que li ha estat transferit i respectar-li tots els seus drets. S'ha de fer càrrec, també, de tots els béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també de les obligacions, deutes i càrregues que li corresponguin. Del redactat de l'article l'autor en destaca la seva manca de concreció, en primer lloc, i la determinació, en segon lloc, de què "*... las consecuencias de la alteración de términos municipales debe estar prevista en el expediente que se tramite y referirse a estos extremos los informes y acuerdos que en el mismo se produzcan*<sup>208</sup>; y ello por el carácter negocial que se atribuye a las Bases o propuesta de división de derechos y obligaciones", així, cita, l'article 28 del RDTP, en tant que en la decisió definitiva sobre l'alteració de termes s'ha de respectar els pactes que es puguin establir entre els municipis interessats, sempre que s'ajustin a la normativa vigent, incloent doncs els aspectes relacionats a l'article 27.1 del mateix text legal, i sempre que s'estableixin abans del tràmit d'informe de la Comissió de Delimitació territorial i de la Comissió Jurídica Assessora.

Així, per BALLESTEROS FERNANDEZ, l'Ajuntament originari està obligat a entregar al nou municipi "*... todos los expedientes en trámite que afecten y hagan exclusiva referencia a la parte o partes segregadas, por copia autenticada, y también necesaria para el normal funcionamiento de la actividad municipal*", d'acord amb l'article 27.1.e). La interpretació integral de l'autor al respecte és la següent: "*En cualquier caso, "la efectividad de la alteración de términos municipales queda condicionada al cumplimiento de la resolución en todos sus extremos. Por lo que respecta al requisito del art. 27.1.c) (nuevos límites de los términos municipales afectados) se entiende completo cuando se haya procedido al deslinde entre los términos municipales y el acto tenga firmeza legal" (art. 27.2). Pero aquí, la locución "efectividad" no tiene una acepción técnico-jurídica de pendencia de la Resolución aprobatoria de la alteración de términos, y ello lo prueba que el art. 31 de este mismo Reglamento, establece la inmediata constitución de una Comisión Gestora de los intereses del nuevo*

---

<sup>208</sup> Art. 29.1.d) i art. 27.1.d).

*municipio, y el art. 112 obliga a la inscripción en el registro de Entidades Locales, de las de nueva creación "...en un plazo de un mes, a contar desde la fecha de constitución de su órgano de gobierno"*<sup>209</sup>.

Entén l'autor, que el Decret de la Generalitat de Catalunya 326/1989, de 19 de desembre, és eficaç des de la data de la seva publicació, independentment de les operacions jurídiques i materials necessàries per al seu degut compliment; a més, ressaltant que aquell Decret és un "*acto administrativo de colaboración con el poder judicial en ejecución de Sentencia*", en aplicació dels articles 117.3 CE y 104 i ss de la LJCA, pel que el silenci del Decret respecte als nous límits territorials resta complert per l'expressa referència de la STS a la "*delimitación territorial ... resultante de la instancia inicial presentada por los demandantes con fecha 16.4.1981 y aneja a la misma*"; y la alusión, por la misma Sentencia, de que ... el escrito de los instantes del expediente de 20.12.83, se formuló a petición del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, Acuerdo de 6.12.83, adoptado con la finalidad de lograr el acuerdo entre la Asociación promotora de la creación del nuevo término municipal y el Ayuntamiento de Vilaseca, sin que por éste se pronunciara sobre la nueva delimitación; restando válida la rechazada por esa Corporación municipal en sus Acuerdos de 16.5.81 y 30.12.82 ... nueva delimitación de carácter alternativo que al no merecer la aprobación municipal rehabilitaba la primera formulada y plano aportado de fecha 16.4.81 ...", i conclou que la delimitació dels nous termes de Vila-seca i de Salou és la que es troba en el plànol i en la memòria dels annexes que acompanyaven a la instància de 16 d'abril de 1981, pel que considera que no procedeix "*...tramitar el expediente de definición de límites regulado en el Capítulo quinto del título primero del RDT y P; lo único que ha de hacerse es incluir el plano reseñado en el Mapa Municipal (art. 2.1, 39.1 y 126 RDT y P), efectuar el deslinde y amojonamiento exigido por el art. 40 RDT y P*".

El que ens ofereix BALLESTEROS FERNÁNDEZ és un anàlisi de la conflictivitat plantejada des del punt de vista dels conceptes de delimitació, desllindament i atermenament. Apel·la a l'article 24 de la LMRLC, ja que en el redactat del mateix s'observa aquesta diferenciació, puntualitzant que correspon als ajuntaments dur a terme aquestes actuacions, resolent el Departament de Governació els eventuais conflictes que poguessin sorgir i així, "*Atendiendo, pues, a esta diferenciación de términos, puede aceptarse que el deslinde se*

---

<sup>209</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "*Respeto la incidencia...*", op., cit., p. 4 a 9.



*refiere a la fijación sobre el terreno de la delimitación, como trámite previo al amojonamiento, y, por tanto, con un significado paralelo al deslinde de bienes que se regula en la Sección II del Capítulo V del Título IV del reglamento de Patrimonio de las Entidades Locales de Cataluña*<sup>210</sup>, pel que al cas concret "En consecuencia, si en el procedimiento de segregación de Vilaseca y Salou, ha quedado claramente reflejado, con referencia a accidentes geográficos, la línea divisoria entre ambos Municipios, no sería precisa otra operación que la material de amojonamiento, es decir, y como expresaba ya, el Real Decreto de 23 de diciembre de 1870, el "señalamiento de los respectivos términos municipales por medio de hitos o mojones permanentes". Sin embargo, será preciso proceder al acto de deslinde si existiere discrepancia entre ambos municipios en cuanto a la materialización física de la delimitación de términos, pues el deslinde es "el único medio jurídicamente eficaz de fijar y deslindar los términos municipales cuando surgen discordancias sobre el particular..." (STS de 8 de febrero de 1977). A este fin, habría de seguirse el procedimiento establecido en los artículos 33 y siguientes del RDT y P, de modo que en la fecha fijada, por los Secretarios de ambas Corporaciones, se proceda a levantar acta conjunta del deslinde y apeo, reflejando "el acuerdo adoptado, si procede, y en los puntos de desacuerdo y las incidencias que hayan podido producirse" (arts. 37 RDT y P). Caso de que no asista al acto la Comisión nombrada por el Ayuntamiento de Vilaseca, o que esta Comisión se niegue al levantamiento de acta conjunta, se procederá a levantar acta por la Comisión designada por el Ayuntamiento de Salou (art. 18 y 20 del Reglamento de Población y Demarcación estatal, aplicable por supletoriedad del de Cataluña, conforme al art. 26.2 del Estatuto de Cataluña). Debe recordarse que según el indicado artículo 20 R.P. estatal: "En los expedientes de señalamiento de línea límite la incomparecencia de la representación de los Ayuntamientos convocados en forma fehaciente para las operaciones de campo que haya de realizar el Instituto Geográfico Nacional llevará implícito el decaimiento del derecho para impugnar la línea que se fije".

---

<sup>210</sup> Per argumentar la seva postura cita a Morell, *El Régimen Local Español*, Madrid, 1988, p. 340, segons el qual "El deslinde del término municipal constituye un procedimiento administrativo destinado a constatar los límites del mismo y a proporcionarles la expresión física adecuada. Se trata, pues, de una operación de constancia de la realidad física constituida del término municipal. Tiene, por ello, como presupuesto inexcusable una anterior asignación y determinación del mismo Municipio y tiene por objeto proporcionar a dicha determinación la realidad material en que consiste mediante el señalamiento de las líneas que constituyen su límite. El deslinde, por consiguiente, no es un procedimiento con virtualidad bastante para la determinación del término, como señalaron las Sentencias de 19 de abril de 1934 y 28 de julio de 1941 ...".

L'autor, per últim, remet a la figura de l'incident d'execució de sentència, ex. arts 104, 109 i 110 de la LJCA, en tant que l'acte de desllindament és exigible o necessària per a donar compliment de la sentència de 30 d'octubre de 1989<sup>211</sup>.

#### **4.7 La tercera acta: Acta del dia 14 de juny de 1990.**

Les desavinences continuen. La Generalitat de Catalunya, apel·lant a la seva obligació de donar compliment a la sentència, i amb l'obvietat de la manca d'acord entre els dos municipis, manifestaven la voluntat de complir "*al cent per cent*" amb la sentència "*... fixant una línia sensiblement paral·lela a l'eix del traç que figura en el croquis a 1:25.000 de la instància inicial de l'Associació Pro Segregació de Salou, separada uns 240 metres d'aquest eix, per la part del sud*"<sup>212</sup>.

#### **4.8 Les actes del dia 10 de juliol de 1990.**

Donada lectura de la interlocutòria del Tribunal Suprem de 2 de juliol de 1990, segueixen patents les desavinences. Per la Generalitat de Catalunya, es proposa:

*"1.- Línia que uneix les fites marcades per sota de la línia del plànol que acompanyava la instància inicial, que conté una superfície de 1.221 Ha.*

*2.- Línia que respecta els punts on coincideix la línia del plànol que acompanyava la instància inicial amb elements geogràfics i que té un nou traçat per la resta de la delimitació, fent que la superfície contenida sigui de 1221-1222 Ha. Aproximadament.*

*En aquest últim cas, segur que hi hauria un tros que hi hauria coincidència amb totes les línies, i es podria començar per aquesta part, i si no hi ha acord entre les parts, es podrà fer constar allò que s'estimi oportú".*

En aquest moment, les posicions no són coincidents i es defensen amb fermesa. No obstant, comencen la fitació, per un punt que coincideix amb el plànol que acompanya la instància.

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 10 a 14.

<sup>212</sup> Pàgines 1667 a 1670 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

A aquesta acta s'hi formulà un annex. En aquesta, es segueixen reflectint els criteris dispars. Els membres de la Comissió de Salou seguien oposant-se fermament a qualsevulla delimitació que no es fes d'acord amb el plànol annex a la instància inicial de sol·licitud de la segregació, a títol d'execució de la Sentència del dia 30 d'octubre de 1989.

En la segona Acta del 10 de juliol de 1990, que recollia la reunió celebrada a les nou de la nit, s'exposa que davant de la impossibilitat de dur a terme les operacions sobre el terreny, les operacions d'assenyalament dels límits i fites es varen dur a terme pels tècnics del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i de l'Institut Geogràfic de Catalunya i del Instituto Geográfico Nacional, a la que s'hi oposa l'Ajuntament de Salou, manifestat la seva voluntat de recórrer aquella delimitació davant del TS<sup>213</sup>.

Així, el dia 18 de juliol de 1990, el Ple de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, en sessió extraordinària i urgent, aprovà per unanimitat una moció de la presidència amb dos punts:

*"PRIMER.- No acceptar la delimitació proposada i que consta en l'esmentada Acta de 10 de juliol de 1990, ja que està en total desacord i no s'ajusta en la seva totalitat a la línia que constava al plànol que acompanya a la instància inicial de petició de la Segregació de Salou.*

*SEGON.- Estimar que no s'ha donat compliment, en allò que afecta a la delimitació dels termes Municipals, a la Sentència de 30 d'octubre de 1989, reservant-se aquesta Corporació el dret de recórrer la delimitació establerta davant del Tribunal Suprem, o de qualsevol organisme o Tribunal competent en aquest assumpte, i facultant a la Presidència per adoptar quantes mesures es considerin necessàries per a la defensa dels interessos de Salou<sup>214</sup>.*

Així mateix, en l'acord se sol·licitava un informe als lletrats assessors de la Comissió Gestora plantejant si la interlocutòria del TS de 2 de juliol facultava a l'Executiu de la Generalitat de Catalunya i a la Comissió de Delimitació a modificar la línia de la Sentència de

---

<sup>213</sup> Pàgines 1657 a 1688 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>214</sup> Pàgines 1690 a 1691 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

30 d'octubre de 1989 i la de l'expedient inicial de 1981. Per contra, l'Ajuntament de Vila-seca aprovava, en sessió plenària del dia 17 de juliol de 1990 l'acta del dia 10 de juliol<sup>215</sup>.

Arrel de l'anterior, en concret de la interlocutòria de 17 de juny del 1990 del TS, la Conselleria de Governació requereix immediatesa als ajuntaments per a l'execució de la sentència als efectes de la delimitació dels territoris, requerint de nou el nomenament de nous membres de les Comissions de Delimitació Territorial respectives, d'acord amb l'article 33 del Reglament de Població i demarcació Territorial. L'Ajuntament de Salou ho faria mitjançant acord de Ple de l'Ajuntament, en sessió de 26 de juliol de 1991; el de Vila-seca, per acord de ple de 30 d'agost de 1991; mitjançant ofici de 18 de juliol de 1991 la Conselleria de Governació de la Generalitat de Catalunya feia el respectiu nomenament dels seus membres<sup>216</sup>.

#### **4.9 Acta del dia 29 de juliol de 1991.**

El representants de la Generalitat iniciaren la intervenció amb un recull dels antecedents practicats fins al moment, tot indicant que els càlculs planimètrics realitzats pels tècnics de la Generalitat sobre el plànol aportat en la instància inicial comportaven que la superfície inicial resultant per al nou municipi era més gran que la prevista en aquella instància tot impedit, aquesta discordança, el fitament de la línia límit entre els municipis de Salou i el de Vila-seca i Salou. Exposa, la Generalitat, que no quedava clar la prevalença del plànol o del document escrit, inclosos a l'expedient.

Aquesta discordança, com hem vist, pretenia haver-se solventat amb acord entre les representacions municipals (acta de 26 d'abril de 1990). Davant de les desavinences entre les administracions municipals (actes de 12 i 14 de juny de 1990), la Generalitat, com a administradora encarregada d'executar la sentència, va fixar "*sobre ortofotomapes a escala 1:5000 el traçat de la línia divisòria que considerava més ajustada a la sentència del Tribunal Suprem*" (acta de data 10 de juliol de 1990). Així les coses, la Generalitat de Catalunya s'adreçà al Tribunal Suprem per tal de determinar i aclarir definitivament si s'havia de donar prevalença al document escrit de l'expedient o al plànol adjunt a la instància inicial, quelcom que es dugué a terme mitjançant la interlocutòria de 17 de juny de 1991 que resoldria de forma definitiva la

---

<sup>215</sup> Pàgines 1693 a 1694 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

<sup>216</sup> Pàgines 1702 a 1722 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

problemàtica indicant que la delimitació correspon fer-se d'acord amb el traçat del plànol annex a la instància inicial.

Així, amb aquests antecedents, la comissió de delimitació va procedir a:

*"1er.- Anul·lar l'acta de delimitació de 10 de juliol de 1990, perquè conté una línia límit diferent a la validada pel Tribunal Suprem en la interlocutòria de 17 de juny de 1991.*

*2n.- Procedir a la col·locació de les fites que assenyalen la línia de partió entre els municipis de Salou i Vila-seca i Salou, d'acord amb l'establert a la interlocutòria del Tribunal Suprem. Aquesta operació serà realitzada pels tècnics de la Generalitat de Catalunya i hauran d'assistir les comissions designades pels ajuntaments de Salou i Vila-seca i Salou als efectes de signar l'acta que s'estengui.*

*3er.- Incloure aquests límits en els mapes respectius".*

Les operacions de fitació es varen anar concretant en actes de reconeixement de la línia de terme de 30 de setembre i dos d'octubre de 1991<sup>217</sup>.

#### **4.10 Un exemple de dialèctica jurídica en seu judicial: els dictàmens de MORELL OCAÑA, TORNOS MAS i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.**

##### **4.10.1 Introducció.**

Un element problemàtic a l'hora de sistematitzar el present treball ha estat la cronologia dels fets, doncs molts d'ells foren simultanis. Establir un ordre temporal dels mateixos, i de les conseqüències jurídiques que comportaren, en algunes ocasions ens ha comportat fer un epígraf separat, per al seu correcte estudi. El present n'és un exemple clar. Els dictàmens que les dues parts sol·licitaren no tant sols varen servir per al millor assessorament jurídic en les respectives posicions polítiques, sinó també en la judicial.

---

<sup>217</sup> Pàgines 1714 a 1744 de l'expedient administratiu de Vila-seca i Salou.

Així, per part de la defensa jurídica del municipi de Salou, aquells es varen presentar davant de la Sala Tercera del TS, annexes a un dels diversos escrits per a l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, per tal que en seu judicial es procedís a la delimitació del terme municipal de Salou "*de conformidad con el plano de delimitación unido a la instancia inicial y anejá'*". Per a la millor argumentació de les peticions d'aquell, es presentaren annexes sengles dictàmens, de MORELL OCAÑA i TORNOS i MAS, que exposaven arguments com a contraris a les postures de BALLBÉ MALLOL i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dictàmens ja estudiats en aquest treball); al seu torn, per la defensa jurídica del municipi de Vila-seca es presentà, en la mateixa seu judicial, un altre dictamen, emès per FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, i complementari al de data 8 de juny de 1990.

Des d'un punt de vista material, l'estudi dels dictàmens citats correspondria fer-los conjuntament amb els anteriorment estudiats. Hom ha cregut oportú, però, posar de manifest la mecànica d'aquesta interessantíssima dialèctica jurídica entre els dos municipis, en la qüestió que ara ens ocupa. Ara, la problemàtica jurídica es centrava en la institució jurídica de l'execució de la sentència.

**4.10.2 Dictamen emès per Luis MORELL OCAÑA, el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática planteada en el deslinde de los términos municipales de Vila-seca y Salou, en ejecución de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*"<sup>218</sup>.**

Després de l'oportuna relació de fets que porten a la desavinença entre els dos municipis, l'autor inicia la seva argumentació distingint entre dos instituts jurídics que considera diferents: l'assignació de terme al nou municipi i el concepte de desllindament entre els dos municipis afectats per la segregació. Al respecte, dirà que "*... en cuanto referida a uno de los elementos esenciales del Municipio, forma parte del contenido del acuerdo de creación. El deslinde, en cambio, constituye un procedimiento administrativo destinado a constatar los límites establecidos para los términos y proporcionarles la expresión física adecuada.*" Per tant, entén que aquesta última operació s'emmarca en el procés de deixar

---

<sup>218</sup> MORELL OCAÑA, L., dictamen emès el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática planteada en el deslinde de los términos municipales de Vila-seca y Salou, en ejecución de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

constància de la realitat física, sent un procés de materialització pel que com a element previ a aquest procés, haurà de constar l'assignació de terme municipal "*... proporcionando a dicha determinación la realidad material en que consiste, el señalamiento de las líneas que constituyen el límite*". Per a fonamentar la seva postura es remet al RPDT de 1952. L'assignació de territori és consubstancial a l'acord de segregació, el desllindament, un procés posterior. La primera acció és tramitar l'expedient administratiu de segregació. Aquest últim, en primer lloc, justifica i acredita la segregació. En segon lloc, individualitza els elements que defineixen el municipi. La justificació de la segregació va encaminada a demostrar la indispensable viabilitat però "*Valdrá la pena insistir en que la actividad de aportación de datos y argumentos –por las partes enfrentadas y por la autoridad que instruye el expediente- tienen un estricto carácter argumental. Es decir, esa aportación va destinada a lograr la adhesión a la propia tesis, por parte de la autoridad competente para tomar la decisión creadora. El art. 20.n.2 y 3, del Reglamento citado se refiere a la Memoria e informe de que, en este aspecto, deben constar al menos, el expediente de segregación. Este es, desde luego, el contexto en el que se ha de situar un dato que, en su día, aportan los iniciadores del expediente de segregación: el relativo a la extensión superficial del nuevo Municipio, dando una cifra que luego se demuestra que era inferior a la de la cabida real, teniendo en cuenta los límites propuestos para el término*".

Després de recordar que en l'expedient també és requerit el croquis o plànol, segons el Reglament de 1952 i, en termes quasi idèntics, pel RPDT de 1986, per la LMRLC així com pel RDTPC de 1988, ens dirà de la "*vinculación o comunicación*" dels diversos elements de l'expedient de segregació doncs "*No puede, en este sentido, afirmarse que las dos decisiones que en el mismo se dan –la creación o no de un nuevo Municipio y la individualización de sus elementos- puedan adoptarse con entera independencia. Pero tampoco podrá decirse que un dato o razonamiento aportado a efectos de justificación de la viabilidad de la institución pueda influir, sin más, en la decisión individualizadora de los elementos. En la medida en que el expediente de segregación, y la decisión que le pone fin, tiene que tener una indispensable coherencia interna, la constitución de un nuevo Municipio se ha de realizar de modo que la viabilidad, demostrada en la documentación justificativa, se patentice y haga presente a través de la atribución de unos elementos y una masa patrimonial concreta. Pero sólo quedará incumplida esa coherencia si: 1º) la decisión creadora se ha adoptado en base a datos erróneos que tengan un carácter decisivo o fundamentador del acuerdo; 2º) que la asignación de elementos al nuevo Municipio, basada en aquel dato erróneo pero decisivo, haga imposible la*

*viabilidad institucional que, como exigencia básica, está presente en este ámbito del ordenamiento*<sup>219</sup>.

Així, MORELL OCAÑA circumscriu la dada de la superfície indicada pels sol·licitants de la segregació en el marc de l'argumentació relativa a la viabilitat del futur municipi de Salou i a la suficiència territorial del municipi de Vila-seca post segregació és a dir, és una dada afegida, un argument secundari, diu l'autor "*La extensión superficial que se aporta es, pues, un dato más de los varios que quedan vinculados a la alegación en favor de la decisión creadora del nuevo Municipio. Si fuere necesaria una valoración actual de ese dato, habrá que hacerla, como manda el art. 3º-1 del Código Civil, en relación con el contexto en que se inserta. Un contexto característicamente argumental, dirigido a lograr adhesión de la autoridad decidente a la tesis que se defiende*", pel que aquesta dada, la de la superfície inicialment indicada, ja ha complert el seu paper en el procés, doncs el municipi ja és creat, pel que es converteix, per l'autor, en un simple antecedent, sent que tindrà, doncs, naturalesa jurídica d'al·legació a favor de la creació del nou municipi i caràcter argumentatiu, amb altres dades adjuntes. També apuntarà a què la dada en concret fou llargament coneguda i que "*la Autoridad administrativa que tramita la segregación lleva la controversia a un campo que es más propio: el de la línea divisoria entre uno y otro territorios. El propio Ayuntamiento de Vilaseca entre en el diálogo sobre alternativas para el trazado de dicha línea, porque es la misma la que todos consideran como verdadero factor individualizador de los respectivos territorios*". El debat doncs, es concreta no en la quantificació de la superfície, sinó en "*delimitar la proyección territorial ...; pero esa cuestión no es abordada des de la perspectiva de una cuantificación del territorio, sino desde la óptica de la proyección espacial de una colectividad que aspira a lograr una expresión institucional propia. Pero esa proyección espacial no se discute ni se mide en hectáreas: es un problema de límites, no de cabida, si nos atenemos a la terminología tradicional*"; entén que l'argument exposat també és compartit per la Sentència, doncs al tractar el tema del territori es remet al plànol adjunt a la instància inicial (FJ2), mentre que quan parla de la superfície ho fa al tractar el tema de la viabilitat (FJ8)<sup>220</sup>.

MORELL OCAÑA segueix distingint i particularitzant institucions jurídiques. En concret, la del desllindament. Després d'un petit recordatori derivat del dret romà, es centra en l'acció de desllindament, diferent a la reivindicatòria o declarativa, dient que "*De ahí que la acción o*

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 3 a 21.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 21 a 26.



*procedimiento de deslinde ha de ceñir su finalidad sola y exclusivamente a la determinación de los linderos entre propiedades colindantes. El deslinde, de acuerdo con este punto de vista conceptual y sistemática que sigue nuestro ordenamiento, no puede acoger como finalidad el establecimiento de límites por el propietario, sino la simple expresión física, determinación de linderos, entre las propiedades.",* sent que qui sol·licita l'acció requereix d'una "confusión de linderos". I fent un resum de la jurisprudència al respecte ens manifesta l'autor que aquella serà l'absència de signes externs de demarcació, doncs altres qüestions ens aproparan a l'acció reivindicatòria o declarativa, on el debat es centrarà en la recuperació de la titularitat sobre el territori, altrament "*... la acción de deslinde es una típica acción procesal de regulación de linderos, quedando fuera de su ámbito la rectificación de los ya existentes, en base al supuesto de una concepción de la confusión de linderos en sentido objetivo (ausencia de signos externos claros de delimitación, bien físicos ya establecidos o derivados de los títulos), no subjetivos (derivada de los títulos con independencia de la demarcación física existente)".*

És a dir, el desllindament busca "*la expresión física de los confines de un espacio territorial*", fent cites literals de jurisprudència apropiada tendeix a identificar la cosa, individualitzar-la fixant una línia, delimitar un espai físic, ... una concreció conceptual de l'acció de desllindament que, ens diu, també opera en l'àmbit administratiu, d'acord amb la sentència de 27 d'abril de 1983, en el sentit d'execució material d'una línia divisòria. Així, en l'expedient de desllindament no correspon discutir sobre la línia, no se'n pot determinar altra de diferent, "*... en el expediente de deslinde no cabe cuestionarse el título de atribución de un territorio si éste existe: sólo resolver las dudas que se presenten en su proyección sobre la realidad*". La sentència de 18 d'abril de 1984, citada per l'autor, dirà que "*...aun partiendo la demanda de que el recurrido posea un exceso de más de 2 Has a la vista de su título de adquisición, la acción está categóricamente dirigida al "deslinde y amojonamiento de las fincas de actor y demandado",* pel que "*... el deslinde consiste en la fijación material de dicha línea, a partir del plano incorporado al expediente; y, si existieren dudas, estas sola y exclusivamente se refieren al sitio por dónde debe pasar la línea; pero no entra en la discusión de la misma línea, ni puede alterarse como consecuencia de consideraciones ajenas a la línea, en sí misma considerada*"<sup>221</sup>.

Queda palès, per l'autor, que qualsevol altra problemàtica que no sigui sobre la incertesa del traçat de la línia de divisió excedeix de l'àmbit del desllindament, per tractar-se

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, p. 26 a 32.

d'una reivindicació és a dir, en el cas que ens ocupa, una alteració material de termes municipals és més, amb cita de l'article 27 del RPDT de 1952 considera determinat que "*la determinación de la línea divisoria va establecida en el acuerdo de creación del nuevo Municipio. Y dicho acuerdo hará referencia al plano o croquis en el que, precisamente, queda establecida la línea divisoria de los términos. Por consiguiente, la determinación de la línea divisoria va, siempre y en todo caso, en el acuerdo creador.*", quelcom que justificarà l'acció posterior de desllindament, en els termes que l'autor ha exposat anteriorment. En el cas analitzat entendrà que els termes municipals estan identificats en el sentit de la jurisprudència, citant les sentències de 7 de juliol de 1980, de 27 d'abril de 1981, de 26 de febrer de 1983 (*El problema jurídico controvertido en el actual proceso se centra sustancialmente en determinar cuál sea, sobre el terreno, la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de ...*) o de 4 de desembre de 1.987 (*existir divergencias entre los Ayuntamientos respectivos en cuanto a la manera de apreciar el sitio por donde debe pasar la línea divisoria de los mismos*). Entendrà que el plànol no presenta incertesa respecte la línia divisòria pel que "*... dicha línea al ser llevada a la realidad, tiene aptitud bastante para el trazado y la consiguiente colocación de los sucesivos hitos o mojones. No hay, pues, controversia posible, en este aspecto*"; altrament, es parlaria de substituir la dita línia per altra, quelcom que obliga a l'autor a citar la sentència de 12 de juliol de 1983 en el concret de "*las operaciones de deslinde no dan ni quitan derechos...*", pel que de modificar la línia ens trobaríem en un procés d'alteració de termes municipals i, consegüentment, de modificació del mateix acte de segregació<sup>222</sup>.

Per MORELL OCAÑA serà rellevant distingir entre el títol constitutiu del municipi de Salou i el títol propi del desllindament, doncs en el primer hi inclou l'assignació de territori d'acord amb el plànol incorporat a l'expedient i que alhora és la declaració de voluntat jurisdiccional "*El término municipal es, efectivamente, una de las asignaciones que realiza la autoridad que le otorga existencia jurídica*", i en el segon, el fonament en la facultat de desllindament, dada que resulta inclosa en el títol d'atribució, la qual és la "*... descripción de la línea que delimita la finca o término, distinguiéndolo y separándolo de los circundantes*". La conclusió és doncs clara, en el sentit que el títol d'atribució de territori és una institució jurídica, i el títol o acció de desllindament, altri de diferent. Ara bé, són institucions que es troben relacionades "*... en nuestro caso, la autoridad que atribuye término municipal a Salou, y genera la minoración consiguiente en el de Vila-seca, es la que, mediante una concreción*

---

<sup>222</sup> *Ibidem*, p. 32 a 38.

*determinada –realizada con arreglo a la Ley- crea también el título de deslinde: ... El título de deslinde, pues, una vez que ha recibido del de atribución la energía inicial configuradora, despliega su eficacia por sí mismo; sin interferencias posibles procedentes del título de atribución."*

I amb aquesta distinció, recordarà que el municipi de Salou es constituïa arrel d'una declaració jurisdiccional, sentència ferma, que l'hi atribuïa el territori, pel que no es podia alterar ni modificar, pel que "1º) *qué quisieron realmente los iniciadores de la segregación de Salou, si un término municipal con los límites que proponían o con la cabida que habrán calculado; 2º) qué debe ahora tomarse como predominante en la instancia inicial del expediente de segregación. Y ello, porque la única voluntad creadora del título de constitución es la jurisdiccional.*" Dirà que la Sentència no dur a terme una assignació de territori en base a la cabuda, sinó que fa seu un plànol on consta la línia divisòria, sent també la postura de la Generalitat de Catalunya, criteri per al desllindament, doncs altra consideració no seria tal, sinó una alteració de termes municipals que, a més, comportaria un atac directe a altra institució jurídica, la fermesa de la Sentència del Tribunal Suprem, cosa jutjada, conclouent que correspon, únicament, "*... la trasposición a la realidad física de la línea divisoria que consta en el plano perimetral adoptado en el acuerdo de segregación. ... En un procedimiento de deslinde, los actores no pueden invocar y hacer efectivo otro título que el que permite la definición y materialización física del terreno sobre el que ejercen su poder jurídico.*". MORELL OCAÑA citarà la sentència 8 d'abril de 1967 recordant que en l'àmbit administratiu s'instrumenta de forma separada l'atribució del territori, que serà l'expedient de segregació, de la delimitació territorial o desllindament: són dos actes administratius, amb tramitació diferent, atesa la seva naturalesa. La sentència recull la doctrina d'altres anteriors de 15 de novembre de 1950, de 27 de novembre de 1953 i de 31 de maig de 1955<sup>223</sup>.

L'autor també entra en un anàlisi dels conceptes de cabuda i de límits o lindars per a la individualització d'espais territorials, sent que les desavinences en aquesta matèria no són estranyes. Des de la doctrina dels cossos certs, que individualitza la cosa per la cabuda, a raó de preu per unitat, que permet modificar la cabuda, per error, fins a un percentatge màxim; a la dels límits o lindars, on no s'individualitza la cosa, doncs són aquells els que la defineixen i li donen certesa. Així, conclou que "*... la cabida de un espacio físico es el elemento definidor*

---

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 38 a 53.

*e individualizador del mismo sola y exclusivamente cuando el mismo haya sido erigido por las partes en criterio único y excluyente de los demás, de determinación de la cosa u objeto a que se refiere el título de atribución del señorío sobre la misma. Es, pues, la voluntad que atribuye –como la que acepta si se trata de un contrato- la que tiene la facultad de apartarse de la doctrina de los cuerpos ciertos; pero ese apartamiento lo ha de hacer de modo expreso e indubitado: deberá prescindir de los demás datos individualizadores del espacio físico y definirla tan sólo de acuerdo a su cabida. En cuanto esa voluntad o voluntades introduzcan en el acuerdo o acto de atribución una definición realizada a través de dos o más datos descriptivos e individualizadores, singularmente los límites o linderos, con el dato de la cabida ocurre lo siguiente: carece de eficacia definitoria de la cosa y, desde luego, no cuenta con aptitud o fuerza correctora de los resultados individualizadores que se obtengan a través del elemento linderos.”*, pel que l'error en la cabuda és “*un indiferente jurídico*” doncs l'eficàcia jurídica individualitzadora l'aporten els lindars, sent la cosa en qüestió allò encerclat pels límits. D'aquesta doctrina i teorització l'autor extreu la prevalença dels lindars per sobre de la superfície; una reivindicatòria en base a la cabuda enfront a lindars que per l'autor no pot prosperar, ni en l'àmbit civil ni en l'àmbit contenciós-administratiu.

La qüestió que per l'autor és cabdal és transformar un procés de desllindament un procés de segregació és a dir, al “*contraste entre línea perimetral y cabida de un territorio*”, sent que ens distingeix entre “*amojonamiento y apeo*”. El primer, citant la sentència de 30 d'octubre de 1963, és “*una actividad meramente complementaria ejecutiva de señalamiento con medidas duraderas y materiales, forma y tamaño previamente regulados los hitos fijados al deslindar*”. El segon serà “*... la operación a través de la cual se cuantifica la extensión superficial de cada territorio. Es, por ello, expresión matemática de la cabida existente dentro de aquella línea perimetral*”. Seguirà fent prevaldre el lindar sobre la cabuda, per a la individualització del territori. Posa de relleu la sentència de 9 de novembre de 1949 per la qual “*la medida superficial de un inmueble es solo un dato secundario de identificación, para la cual, conocida su naturaleza y situación, bastan los linderos, únicos datos exigidos al efecto como indispensables por la Ley Hipotecaria, en su art. 9, para su inscripción*”. En l'àmbit de la jurisdicció contencioso-administrativa citarà les sentències de 19 d'abril de 1934 i de 28 de juny de 1941 per les quals “*... el procedimiento de deslinde no tiene virtualidad bastante para la determinación del término; no constituye actividad administrativa que legitime la adquisición o pérdida de un trozo del territorio municipal*”, que és prèviament “*asignado y definido*”. I en analitzar expressament la sentència de 8 d'abril de 1967, citant-la literalment “*... sustituir íntegramente el lindero que separa aquel término del de Pina de Monteagrau, por otra línea*

*divisoria totalmente distinta a fin de reducir el exceso de cabida expresado, en el título de concesión, lo que no es dable defender ...”, acaba conclouent que “... el hecho de haber dejado en el acuerdo de constitución de Barracas una extensión superficial mayor de la real, obliga, simplemente a rectificar la cuantificación de su superficie; pero, en ningún caso, a corregir y rectificar los linderos, de modo que queden allí donde resulte de la cabida real del término.”<sup>224</sup>*

Aquesta construcció argumental la trasllada al cas de Vila-seca i Salou. Observa com la cabuda de sengles municipis no és recollida en la sentència, ans al contrari, s’hi recullen els llinars del plànol, que la sentència fa seus, pel que entén que cap discussió correspon al respecte, doncs quan aquesta fa aparèixer l’extensió superficial ho fa com una dada més “*de entre los varios aportados a efectos de alegar sobre el “hecho diferencial” de Salou y sobre la exigencia legal de viabilidad (Fundamento jurídico octavo). La proyección territorial de ese “hecho diferencial” no se define ni delimita en el fallo por referencia a su cabida sino al plano en que se dibujan sus límites;...*”. I recorda com la Sala duu a terme el mateix argument des d’un inici, el de definir el territori afectat no per una superfície o extensió, sinó per una línia límit del nucli de població i la seva àrea d’influència, que és una manera de definir, pel que “*El término municipal de Salou se individualiza y define, en el acuerdo creado, a través del plano perimetral en que constan sus límites*”. Distingirà, tanmateix, dues voluntats en el procés. La voluntat que insta la segregació i la voluntat que l’acorda. L’error en l’extensió superficial cal atribuir-la a la primera d’elles, doncs aquella dada no ha estat feta seva per l’òrgan jurisdiccional creador del municipi.

Pel que fa a l’expressió i a la seva prevalença (xifres, paraules o grafisme), recorrerà les diferents teories en matèria urbanística i de contractació pública. Descartarà les pròpies de l’urbanisme i emprarà les de la contractació pública, on “*el plano tiene una mayor eficacia captativa de la realidad a delimitar que la consignación de la cabida*”. Ens recorda que el legislador ja assenta el criteri de la línia divisòria, pel que el plànol serà l’element cabdal en la descripció dels límits territorials: “*sólo en él han de constar las lindes propuestas*” i no serà necessària descripció literària o numèrica, com l’extensió de les superfícies afectades, doncs “*el plano que incorpora la línea perimetral es el elemento sustancial ..., el documento que incorpora y expresa el título de delimitación es el plano*”. Per tot plegat, l’autor parlarà d’un

---

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 53 a 67.

"*simple error de cuenta*", ex. article 1266 del codi civil, que tant sols requereix la seva rectificació (mentre no esdevingui, l'error, en qüestió essencial)<sup>225</sup>.

**4.10.3 Dictamen emès per Joaquin TORNOS MAS, el 23 d'agost de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática jurídica planteada por la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 concerniente a la Segregación del Municipio de Salou del Municipio de Vilaseca-Salou*"<sup>226</sup>.**

Reprenent el fil de les conflictivitats jurídiques cronològicament paral·leles, en el dictamen es recull com en el moment de la seva emissió, dues qüestions planejaven en l'horitzó: la no execució total de la Sentència en els seus propis termes, i l'obertura d'un expedient d'alteració de termes municipals, arrel de l'adjudicació del centre recreatiu i turístic, que per l'autor suposava un clar incompliment indirecte de l'anterior Sentència, cosa que podria estudiar-se de forma separada (quelcom que hem dut a terme en el present treball, per a una millor sistematització de la qüestió). En qualsevol cas, el dictamen tant sols es centrava en la primera de les qüestions.

L'autor comença precisant que la no execució de la Sentència consistiria en la manca de delimitació territorial del terme de Salou, sent la problemàtica en l'execució material la ja sabuda i exposada discordança entre la informació gràfica i l'escrita. TORNOS MAS tindrà present, en la seva exposició jurídica, que ens trobem en el marc de la fase d'execució de sentència i que l'objecte d'aquesta és la resolució d'un procediment de segregació de municipi per a la creació d'un de nou.

En concordança amb l'anterior planteja, doncs, en primer terme, el dret a la tutela judicial efectiva, com a dret vulnerat en els casos de no execució de sentències, ex. articles 24.1, 117,3 i 118 de la CE, sent que la jurisprudència "*... ha afirmado con rotundidad que las dificultades prácticas o las inconveniencias de la ejecución no pueden impedirla ni pueden dar*

---

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 67 a 80.

<sup>226</sup> TORNOS MAS, J., dictamen emès el 23 d'agost de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática jurídica planteada por la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 concerniente a la Segregación del Municipio de Salou del Municipio de Vilaseca-Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

*lugar al incumplimiento del fallo."* L'execució de la sentència, que es durà a terme en els seus propis termes significa remetre's a la part dispositiva d'aquella (cita la STS de 26 de juny de 1989), sent que l'administració es converteix en "*colaboradora del titular de la potestad de ejecución, el Tribunal*", i en el cas que ens ocupa "*Su actuación pasa a estar regida por el contenido del fallo, que en este supuesto impone delimitar territorialmente el nuevo Municipio según la instancia inicial y Aneja a la misma*". És a dir, l'administració es troba obligada, sense poder apreciar, discutir o endegar procediment sobre com executar la decisió de la sala; l'actuació de l'administració és deguda, es de deute envers el poder judicial, pel que "*Lo que importa destacar es, por tanto, que una vez dictada la Sentencia el Tribunal ha decidido cómo debe ejercitarse el poder administrativo en materia de alteración de términos municipales. Y ha decidido la creación de un nuevo Municipio, Salou, cuyo término municipal se delimitará según la instancia y Plano Anejo pues, como veremos, este es el Documento que exige la ley. La Administración debió limitarse a ejecutar tal decisión llevando sobre el terreno lo fijado en el Pland*".

En altre aspecte de caràcter processal formal, l'autor recorda que la Generalitat, per tempos en les accions en seu judicial, va renunciar voluntàriament a les accions de suspensió o inexecució de la sentència (105.1 LJCA), sent que es va iniciar la segona fase d'execució de la mateixa on la Generalitat l'havia de dur a terme, sense més. En el moment d'emetre's el dictamen, la tercera fase d'execució de la sentència estava oberta, pel que el propi Tribunal Suprem podia adoptar les mesures que considerés oportunes per a la deguda execució, tot recordant, l'autor, al respecte, el contingut de la Interlocutòria de 2 de juliol de 1990 que en aquest sentit s'expressava, i que més tard confirmaria la pròpia Generalitat, al dirigir-se al Tribunal en no poder complir amb el seu deure d'executar la sentència. Al cap i a la fi, la problemàtica tornava a la interpretació de la part dispositiva de la sentència, i on l'autor dirà que "*Las palabras del fallo no pueden descontextualizarse para reinterpretarlas sobre la base de doctrinas aplicables a otras instituciones jurídicas*", referint-se a que ens trobem davant d'un expedient de segregació municipal.

Així, entendrà que en un expedient d'aquesta naturalesa hom pot distingir dues fases: una primera de creació o no del nou municipi i una segona d'execució material d'allò acordat, és a dir, delimitar sobre el terreny. I citant els articles propis del contingut de l'expedient, tant del reglament del 1952 com el del 1986, manifestarà que "*... el legislador ha estimado necesario y suficiente que para proceder a delimitar el término municipal se acompañe un Plano o Croquis, en los términos que acaba de exponerse. En este documento principal, en el*

*que se expresa la voluntad del sujeto que inicia el expediente, sin que en ningún caso, otras manifestaciones contenidas en la Memoria puedan desvirtuar la fuerza de este Documento exigido por una norma de derecho público".* Dit això, "... debe pasarse al deslinde y amojonamiento", on el primer no dirimeix qüestions de propietat privada, sinó que ha de recollir un acord de creació d'un nou municipi i, ahora, executar una sentència. No es resolen límits territorials. S'executen materialment els recollits en el plànol, sense que la Generalitat es pugui ubicar en el rol d'àrbitre entre les parts.

TORNOS MAS considera prevalent la representació gràfica per a la resolució del conflicte. Com a arguments jurídics per al fonament d'aquesta postura emprarà la necessitat del plànol com a element essencial en l'expedient de segregació; també perquè "... la Sentencia habla de delimitación, y delimitar sólo puede entenderse como fijación de límites, y esta operación puede realizarse a través de un Plano y una línea perimetral, pero no a través de la determinación de la extensión. La manifestación de voluntad de quien inició el expediente está en el Plano que adjuntan (y esta voluntad la reiteran a lo largo de toda sucesión de actuaciones), sin que pueda hacerse prevalecer la expresión escrita sobre una extensión."; perquè la instància no conté la definició escrita dels límits, més enllà d'una manifestació incidental d'una extensió, diu "... y pretende hacerse prevalecer para delimitar un territorio una extensión, una cifra numérica que, evidentemente determina cabidas pero no límites, y que, por tanto, no puede delimitar como exige el Fallo."; és més, amb l'extensió no es pot delimitar, d'aquí que el plànol jugui un paper rellevant a l'hora de delimitar el territori, malgrat possibles defectes d'aquest<sup>227</sup>. Citarà també, les sentències de 9 de setembre de 1949 i de 8 d'abril de 1967, aquesta última ja citada en l'anterior treball de MORELL OCAÑA; I considerarà, finalment, que el plànol del cas en qüestió és suficient per a dur-lo a la pràctica, demostrant-ho els informes dels arquitectes municipals, tant de Vila-seca com de Salou "*En definitiva, pues, carece de sentido hacer prevalecer una mera referencia de cabida sobre una línea de delimitación, perfectamente traducible sobre el terreno, y contenida en la propia referencia del fallo de la Sentencia. A esta línea del Plano no se opone formulación escrita contradictoria (la formulación escrita se contiene en los Informes de los Arquitectos, coincidentes con lo reflejado en el Plano)*". Com en anteriors ocasions, també cita l'autor la teoria civilista dels cossos certs i de l'excés de cabuda que, cal prendre amb cautela doncs "*la razón final de las normas no es*

---

<sup>227</sup> I cita a Pinto Ruiz (a *Identificación y determinación de fincas y su publicación, Revista Jurídica de Cataluña, 1959, p. 771*), de qui destaca, entre d'altres, la consideració literal de que "*para una extensión determinada pueden crearse infinitas figuras geométricas*".



*la misma." No obstant això, manifesta que l'ordenament jurídic civil dóna prevalença a la delimitació via determinació de l'indar per sobre de la via de l'extensió, apartant valor a la "referencia a una determinada extensió". Nega també l'aplicació de la doctrina en matèria urbanística que fa prevaldre el text escrit per sobre del grafat i ho fa amb l'advertiment de que "... la antinomia se produce entre un Plano y lo expresado en una norma urbanística, no como en nuestro caso entre un Plano y una mera referencia a una extensión, y dentro de un expediente regulado por el derecho positivo en el que se exige como Documento principal un Plano o Croquis. La aplicación de la doctrina jurisprudencial urbanística puede aparecer, a primera vista, como una línea argumental aceptable, pero enseguida se constata como la homogeneidad de los términos de comparación es puramente externa al fondo de la cuestión. La discrepancia entre texto escrito y plano es diversa, y diversa es la naturaleza y fin del Plano y del texto escrito en cada caso" <sup>228</sup>.*

Restaria recollir, des d'una perspectiva material, el tractament que fa l'autor de la doctrina de prohibició de benefici d'errors propis, que també considera rebutjable. Primer perquè considera inexistent una relació bilateral, pel que no existeix una part que es benefici enfront l'altra; ens trobem en un expedient administratiu on hi ha un interès públic, no personal. Les ambigüitats de l'expedient no es poden utilitzar en favor propi; en segon lloc, no hi ha ambigüitats que no es puguin resoldre de forma inequívoca, diu. En tercer lloc, perquè tant l'Ajuntament de Vila-seca com la Generalitat de Catalunya eren conscients de la discrepància (per part de la Generalitat, en l'escrit de 14 de juny de 1990 en el marc de l'incident de referència; l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, en l'acord plenari de 30 de desembre de 1981), i més tenint present l'intent de la Generalitat de Catalunya d'aconseguir un acord que, al no fructificar, rehabilita la primera delimitació, pel que entén TORNOS MAS que no procedeix per part de qui ha d'executar la sentència apel·lar a aquella discrepància. Tampoc pot afirmar-se l'existència de clàusules obscures o ocultament que derivin en mala fe, doncs són dades contingudes en documents aportats en l'expedient administratiu. Així que no es pot parlar de relació contractual, sinó de tramitació d'un expedient administratiu que, en tot cas, apel·la al principi de legalitat<sup>229</sup>.

Des d'un punt de vista formal, altri processal, la situació ve dominada per la interlocutòria de 2 de juliol de 1990 pel que l'autor procedeix a vehicular tot l'exposat

---

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 15 a 36.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 36 a 40.

anteriorment des de la perspectiva material per a resoldre segons l'esmentada interlocutòria, en el sentit que seria, en cas d'inexecució, i esgotats els preceptius 6 mesos, la Sala a qui correspondria donar compliment a la Sentència de 30 d'octubre de 1989, sent que caldrà executar-se d'acord amb el plànol adjunt a la instància inicial<sup>230</sup>.

**4.10.4 Dictamen emès per Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre los nuevos problemas relacionados con la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989*"<sup>231</sup>.**

El present dictamen fou emès en resposta dels dos dictàmens emesos per MORELL OCAÑA i TORNOS MAS resumits anteriorment, i com a complement de l'emès pel mateix autor el dia 8 de juny de 1990 i per BALLBÉ MALLOL, que, en resum, reiteraven les seves tesis al respecte de la posició jurídica de l'Ajuntament de Vila-seca.

La primera argumentació que ens exposa l'autor es fonamenta en el fet que la Sentència no es referiria al plànol sinó a la instància inicial, i ho compara amb el suplico de l'incident de l'execució de la citada, doncs "*Mientras la sentencia se refiere a "la instancia inicial", el referido escrito lo hace al "plano de delimitación unido a la instancia inicial y aneja"*". Per tant, entén que la qüestió no versa sobre un problema de desllindament, com sostenen els assessors del municipi veí. La Sentència acolliria la voluntat manifestada pels promotors de la segregació i aquesta voluntat s'expressa en la instància inicial, doncs "*Ocurre, sin embargo, que esa instancia inicial es un documento complejo compuesto por una parte literaria y otra gráfica, partes que no coinciden. Ese, precisamente, es el problema, un problema, por lo tanto, de interpretación de la voluntad declarada ...*" i aquesta seria la qüestió a resoldre, arrel del contingut de la interlocutòria de 2 de juliol de 1990 per la que, literalment "*no tiene dificultades insuperables, si se tiene en cuenta la doctrina jurisprudencial sobre la materia, el contenido concreto de la petición realizada en 16 de Abril de 1.981 por la citada Asociación de Ciudadanos y la doctrina sobre puntos ambiguos de las propuestas o peticiones*".

---

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 40 a 44 i 48.

<sup>231</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., dictamen emès el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre los nuevos problemas relacionados con la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

Escriu també l'autor sobre la doctrina jurisprudencial de la discordança entre l'expressió literària i la gràfica. Circumscriu aquesta teoria en el marc de la interlocutòria de 2 de juliol de 1990 i per la qual la doctrina que caldria aplicar és la relativa a la discordança d'expressió en una mateixa declaració de voluntat, que seria la instància inicial en el seu conjunt, malgrat considerar que el plànol és una part d'aquella. I és aquí on rellueix la doctrina de la discordança en l'àmbit urbanístic, recordant la seva exposició en el dictamen de 8 de juny de 1990, on es proclama la superioritat del llenguatge sobre el llenguatge gràfic, en aplicació de la doctrina de la STS de 23 de juny de 1.987 per la qual "*como es notorio, es el medio privilegiado con el que la naturaleza ha dotado al hombre para comunicarse con sus semejantes y por esa bondad intrínseca del lenguaje es también el medio normal cuando se trata de recoger, no una cosa material, sino una volición, que surge de lo interno del pensamiento de las personas*". Es recull una volició, no una cosa material, quelcom que s'accentua quan el grafisme expressa un reduccionisme, que requereix de càlculs i interpretacions per a la seva claredat, segons la mateixa STS citada. Un reduccionisme que es considerable per l'autor doncs un plànol a escala 1:25.000 és mancat de "*expresividad*" i destinat a confondre, àdhuc més enllà de les matisacions que permet la doctrina jurisprudencial a l'anterior postura general, en referència a la sentència de 28 de febrer de 1.976, malgrat concloure, novament, a l'expressió escrita, sent que aquí, alhora, el plànol és un element auxiliar a la documentació escrita que pretén demostrar la viabilitat de l'operació de segregació.

Arrel del contingut de la instància, per l'autor el llenguatge és inequívoc "*Eso es, entonces, inequívocamente, lo que los segregacionistas quieren y esa es la razón por la que quieren esa extensión y no otra*". Aquesta és la voluntat dels peticionaris i que fa seva la Sentència de 30 d'octubre de 1989. Per finir la interpretació, acudirà a l'article 1.283 del codi civil, referit en la interlocutòria de 2 de juliol de 1990, relatiu a la doctrina sobre els punts ambigus de propostes i peticions. Entén l'autor que els causants de la discordança són els peticionaris, alhora que recurrents, pel que en aplicació dels articles 1.283, 1.288 i 1.289 del codi civil, ha de resoldre's sota el criteri de menor transmissió, pel que no hi caben les 260 hectàrees de més en disputa, i en aplicació de la màxima *allegans propriam turpitudinem non auditor*, el benefici no pot concorre en pro dels generadors de l'obscuritat, ambigüitat o discordança. Entén, per últim i al respecte, que la sentència de 8 d'abril de 1.967 citada pels anteriors professors no és d'aplicació al cas que ens ocupa, doncs no ens trobem davant d'una rectificació d'error, sinó d'interpretar la voluntat recollida a la instància inicial.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Com a últim argument, considera no aplicable la doctrina dels cossos certs, com sí es fa en l'escrit d'incident d'execució de la sentència i en els dictàmens sol·licitats per l'Ajuntament de Salou. Entén sorprenent la seva proposta d'aplicació, quan els contraris apel·len a la distància conceptual entre les matèries urbanística i d'alteració de termes municipals, per no aplicar l'anterior relativa a les discordances entre llenguatges en el marc urbanístic: "*El Letrado informante no puede creer que el régimen civil de la compraventa esté más cerca de la alteración de términos municipales que el planeamiento urbanístico*". Apel·la a les exposicions de BALLBÉ MALLOL en tant que l'aplicació d'aquesta doctrina "*... requiere sine qua non la previa certeza acerca de los linderos de la finca cuya superficie se discute. Si los linderos son ciertos y precisos, no importa cuál sea la superficie que a la finca se haya atribuido*". Per tant, aquí, ens mancaria la premissa doncs els límits expressats no són certs ni precisos. No es rectifica una cabuda, sinó que cal fixar una línia perimetral concreta que encercli les 1.221 hectàrees, ja tantes vegades citades<sup>232</sup>.

---

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 1 a 14.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **5. La incidència de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics en la problemàtica de la delimitació territorial dels termes municipals de Vila-seca i de Salou.**

### **5.1 Els inicis: el parc aquàtic de Vila-seca i Salou.**

En matèria turística s'ha destacat el paper de l'administració com a coordinadora i reguladora del fenomen turístic, en seu, com manifesta ANTÓN CLAVÉ, "*... de dinamización económica y territorial*". Pel citat autor "*Los principios estratégicos que permiten orientar la actuación del sector público parten del propio reconocimiento de su capacidad para estimular y coordinar la iniciativa privada. En cualquier caso, se manifiesta como necesario, en este sentido, utilizar la política territorial y urbanística como instrumento de actuación económica;... y enmarcar la actuación pública en un contexto de coordinación vertical y horizontal entre administraciones e instituciones. La vertical, para hacer frente a la insuficiencia financiera, competencial, técnica y de gestión de las comunidades locales. La horizontal, para situar los procesos a implementar y las estrategias a sostener en el marco real del territorio turístico*"<sup>233</sup>.

L'Ajuntament de Vila-seca i Salou va assumir aquest paper de dinamitzador o catalitzador d'un sector econòmic en potència, com era el turístic, pel que va establir com a prioritat estratègica la ubicació i desenvolupament de nous projectes i iniciatives turístiques que permetessin revitalitzar urbanísticament i dinamitzar l'economia del municipi<sup>234</sup>, concretant aquestes accions principals en inversions estratègiques "*... destinadas a dominar sectores de suelo con el objeto de mantener la actividad turística y consolidar la dinámica inmobiliaria con un sentido productivo específico*"<sup>235</sup>.

Sota aquesta clara determinació estratègica, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou va començar a adquirir terrenys per a desenvolupar sòl hotelier i d'equipaments, a preveure afectacions en infraestructures com el desplaçament de la via del tren o la regeneració urbanística de zones ja degradades. Així, s'adquireixen, per l'Ajuntament, l'any 1985, terrenys

---

<sup>233</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque temático Port Aventura. Estrategia de producto para la reestructuración de núcleos turísticos consolidados en Cataluña (El papel de la administración como motor de cambio en Salou y Vila-seca)", *Estudios Turísticos, Instituto de Estudios Turísticos*, núm. 130, 1996, p. 7 a 9.

<sup>234</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. *Parques temáticos. Más allá del ocio*, Ariel, 2005, p. 233 a 311.

<sup>235</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque ...", op., cit. p. 11.

lliures d'edificació, amb un total de 26 ha a la zona més propera a la partida coneguda com a Racó, al nucli de la Pineda; l'any 1986 es tramitaria l'adjudicació per a la construcció i explotació d'un parc aquàtic. Però aquest era un primer pas, doncs aquesta iniciativa tant sols ocupava part dels terrenys adquirits. Més endavant s'articulava un altre procés que culminaria la idea projectada per l'administració local, concessionant un complex turístic i hotel·ler de 10,7 ha<sup>236</sup>.

L'execució d'aquestes experiències va propiciar la iniciativa de la mateixa estratègia, aquest cop a un nivell administratiu superior. En aquest sentit, des de la visió turística, ANTÓN CLAVÉ manifesta *"Es en el contexto de estas actuaciones que se contempla por vez primera por parte de la administración local y paralelamente a la administración autonómica la posibilidad estratégica de localizar un parque temático en el entonces municipio de Vila-seca i Salou. Las expectativas que había creado Disney en Cataluña antes de localizarse en París crean un ambiente favorable a una operación de este tipo"*<sup>237</sup>, i des d'una visió més jurídic-administrativa FUENTES i GASÓ i RODRÍGUEZ BEAS dirien que *"... L'Ajuntament va veure els beneficis que comportaven aquests tipus de projectes singulars des de la perspectiva transformadora del teixit socioeconòmic i laboral de la població. Així doncs, en aquesta línia, es va començar a pensar en la instal·lació d'un nou projecte de parc entre els nuclis de Vila-seca i Salou que hauria de tenir una influència territorial molt més àmplia que el parc aquàtic existent aleshores"; El consistori pretenia, en primer lloc, crear una oferta turística innovadora a la localitat de Salou, la qual ja havia assolit un alt creixement urbanístic i econòmic essent el principal nucli de població turística de la Costa daurada. I en segon lloc també buscava el relligament estructural dels principals nuclis del municipi i controlar una futura possible expansió urbanística en aquells indrets més propers a la costa. L'Ajuntament, d'acord amb aquests objectius, va donar suport al projecte de Centre Recreatiu i Turístic (en endavant, CRT) de l'empresa nord-americana Anheuser Busch Companies Inc. Per tal de desenvolupar-lo al municipi. Aquest projecte, sobre una superfície de gairebé 826 ha, incorporava diversos*

---

<sup>236</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque ...", op., cit. p. 12. També FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., "La innovació administrativa en la gestió de projectes estratègics locals. El cas del Consorci del Centre recreatiu i Turístic com a element singular de dinamització territorial i de model de superació de conflictes", a ANTÓN CLAVÉ, S., *10. Lliçons sobre turisme: el repte de reinventar les destinacions*, Planeta, Barcelona, 2012, p. 74.

<sup>237</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque ...", op., cit. p. 12.

*àmbits i usos: lúdic, com a parc temàtic, hotelier-comercial, residencial i esportiu, amb la qual cosa s'aconseguia la diversificació econòmica i d'activitats perseguida*<sup>238</sup>.

L'articulació de tot plegat es vehicularia a través de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics.

## **5.2 La Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics.**

El dia 20 de febrer de 1989, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 1109, i mentre encara s'esperava la sentència en el marc del procés de segregació instat pel nucli de Salou, es publicava la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics, en endavant LCRT.

Amb la dita LCRT la Generalitat pretenia implantar un gran parc temàtic a Catalunya, pel que va liderar, impulsar, tramitar i aprovar al Parlament de Catalunya una llei *ad hoc*<sup>239</sup> que recollís aquell interès públic, proposant-la com un marc legal idoni i un instrument de garantia jurídica per tal d'aconseguir-ho<sup>240</sup>.

En el marc de les competències exclusives en matèria de turisme i ordenació del territori, la LCRT introduïa nous elements en l'oferta turística catalana, per tal de mantenir-la

---

<sup>238</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 79 i 80. També CAMPA PLANAS, F i VESES IBÁÑEZ, V., "Lideratge, diferenciació i responsabilitat social. El paper del Port Aventura", a ANTÓN CLAVÉ, S., *10. Lliçons sobre turisme: el repte de reinventar les destinacions*, Planeta, Barcelona, 2012, p 161 i ss.

<sup>239</sup> L'anàlisi de la LCRT que duem a terme ho és des de la perspectiva dels seus efectes en la segregació analitzada, en concret en la delimitació territorial, i la posterior gestió pels dos ajuntaments, pel que no en tractarem la seva naturalesa jurídica com a tal, ni tampoc en la seva constitucionalitat o inconstitucionalitat com a llei pròpiament *ad hoc*. Amb aquesta última finalitat es pot veure, en al seva totalitat, a MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. *Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc*, Civitas, Barcelona, 1995. Tampoc ens entretindrem, més enllà del necessari, en analitzar si la LCRT és una llei general o singular. Tant sols apuntarem, aquí, les consideracions de MONTORO CHINER, M.J., a "Privado y público en los parques temáticos de ocio", a VICENTE BLANQUER, D. (Coord.), *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, València, 1999, p. 259, per a qui "Aunque sin parecerlo, la Ley <ad hoc> no es una ley singular, puesto que su contenido de regulación resulta aplicable a multitud de particulares en los mismos supuestos. Los destinatarios, en este caso, son administraciones y particulares, empresarios y propietarios de terrenos. Se trataba, por tanto, de una Ley general, lo que se hace patente por la previsión de que con base a ella habría de convocarse un concurso público, al que podrían presentarse un número indeterminado de sujetos. Por los demás, el Tribunal Supremo, en su sentencia de Casación de 16 de julio de 1997 no halló motivos suficientes para plantear la cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1989 de Centros recreativos Turísticos de Cataluña."

<sup>240</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 76.



i incrementar-la a nivell qualitatiu, davant la demanda exigent de millora i qualitat, tot en benefici d'un harmoniós desenvolupament econòmic, social i territorial de Catalunya. La política turística s'orientava, doncs, a reestructurar l'oferta d'aquell moment per tal de fer-la més atractiva i aconseguir una major incidència requalificadora sobre tot el conjunt, i s'aplicaria segons les inversions poguessin "*considerar-se d'interès turístic i social per raó de l'increment de nivell ocupacional de l'oferta turística existent, la creació de llocs de treball, la potenciació internacional del sector i la millora de la seva qualitat per la perllongació de la temporada en incorporar, com a element atractiu, activitats recreatives i esportives que no depenen exclusivament del període hàbil de turisme originat pels usos de platja*"<sup>241</sup>.

Així, i com a eina per a executar aquella política pública, els centres turístics recreatius, en endavant CRT, s'entenen com a una opció moderna i tecnològicament avançada, a resultes d'anàlisis comparats de zones on ja s'hi havien establert. Els objectius a aconseguir eren la desestacionalització o l'estimulació d'una afluència equilibrada al llarg de l'any i la repercussió estructural sobre el conjunt del sector<sup>242</sup>. Aquestes noves implementacions territorials requerien grans espais de sòl, quelcom que implicava una acció transversal, tot facilitant la seva creació i també garantint el seu desenvolupament real, evitant que esdevingués una matèria d'especulació, impedit que les iniciatives s'orientessin, exclusivament, a la implantació<sup>243</sup>, pel que la intervenció dels poders públics és necessària i justificada<sup>244</sup>.

D'aquesta manera els CRT es configurarien com a àrees de gran extensió en les quals s'hi emplaçarien, de forma integrada, les activitats pròpies dels parcs temàtics d'atraccions de caràcter recreatiu, cultural i d'esbarjo i usos complementaris esportius, comercials, hotelers i residencials, amb els seus serveis corresponents<sup>245</sup>.

Les característiques i requisits d'aquestes àrees les determinava la mateixa llei. En concret a l'article 2, segons el qual haurien de reunir una inversió mínima inicial de trenta mil milions de pessetes, de la qual, almenys, quinze mil milions havien de correspondre al parc

---

<sup>241</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 75.

<sup>242</sup> *Ibidem*: "El projecte del CRT Port Aventura era una actuació singular amb uns efectes territorials potencials en termes d'ocupació del sòl i de generació de fluxos productius".

<sup>243</sup> Exposició de Motius de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>245</sup> Art. 2 de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics.

temàtic d'atraccions, una superfície mínima de cinc-centes hectàrees on, almenys, cent cinquanta hectàrees s'assignarien al parc temàtic d'atraccions i als seus estacionaments i serveis complementaris, un mínim de vint atraccions mecàniques i cinc locals per a espectacles, en l'àmbit del parc temàtic d'atraccions, es crearien un mínim de mil cinc-cents llocs de treball en les activitats econòmiques emplaçades dins del CRT, dels quals cent cinquanta, com a mínim, serien fixos; la zona per a usos hotelers, residencials i dels seus serveis no excediria del 30% de la superfície del CRT, ni la densitat d'habitatges residencials referida a la superfície total de l'esmentat CRT seria superior als tres habitatges per hectàrea; l'edificabilitat màxima per als usos residencials no ultrapassaria el 0,06 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de la superfície total del CRT i l'àrea esportiva i d'espais lliures no seria inferior, en el seu conjunt, al 30% del total de l'àmbit del Centre.

La LCRT (art. 1) tenia per objecte, doncs, ordenar la creació d'aquests CRT, que podrien instal·lar-se en les zones previstes en aquella, determinar les condicions mínimes en quant a instal·lacions, inversions i serveis que hauran de reunir i regular els beneficis de què podran gaudir, del que es derivava "...una declaració ferma d'incidència en el territori, el qual, pel simple fet d'implementar-hi un CRT, cal que sigui transformat, adequat i ordenat en funció de la demanda que el mateix centre origina. En aquest sentit implica la prevalença de les competències que té atribuïdes el Govern de la Generalitat en matèria urbanística sobre les competències urbanístiques locals, atès l'interès supralocal del complex turístic i recreatiu"<sup>246</sup>, pel que el paper de les entitats locals restava en segon terme.

Als efectes, l'article 12 de la mateixa llei establia una delimitació territorial o zonificació que es concretava en dues zones, denominades com a Zona I<sup>247</sup> i Zona II<sup>248</sup>. Cada zona només podia acollir un CRT establint, a més, diverses limitacions (art. 13<sup>249</sup>).

---

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>247</sup> El Montsià, el Baix Ebre, la Terra Alta, la Ribera d'Ebre, el Baix Camp, el Priorat, el Tarragonès, l'Alt Camp, la Conca de Barberà, el Baix Penedès, l'Anoia, l'Alt Penedès, el Garraf, el Baix Llobregat, el Bages, el Vallès Occidental, el Barcelonès, el Berguedà, Osona, el Vallès Oriental i el Maresme.

<sup>248</sup> El Segrià, les Garrigues, l'Urgell, el Pla d'Urgell, la Segarra, la Noguera, el Solsonès, el Pallars Jussà, l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà, la Vall d'Aran, la Cerdanya, el Ripollès, la Garrotxa, l'Alt Empordà, el Pla de l'Estany, el Gironès, el Baix Empordà i la Selva.

<sup>249</sup> "No s'autoritzarà el funcionament d'un altre Centre Recreatiu Turístic fins que haurà transcorregut un termini de sis anys de l'entrada en funcionament del que es va autoritzar en primer lloc, ni es concedirà autorització per a construir-lo fins que hagin transcorregut tres anys des de l'obertura de l'autoritzat en primer lloc, En cap de les zones previstes en l'article anterior no es podrà instal·lar cap altre parc d'atraccions que, excedint de les vint hectàrees de superfície, representi una inversió total de més

El procediment per a la instal·lació dels CRT seria tutelat i tramitat per la Generalitat de Catalunya. Aquesta, segons l'article 3, convocaria un concurs públic per a presentar sol·licituds per a la instal·lació i construcció de Centres Recreatius Turístics, acompanyada de la documentació establerta a l'article 3.2<sup>250</sup>. En aquest procés, es concedirà audiència a l'Ajuntament o Ajuntaments afectats pel projecte d'emplaçament del centre (art. 4.1) i serà el Govern de la Generalitat de Catalunya, qui resoldrà mitjançant decret les sol·licituds presentades<sup>251</sup>, acordarà la delimitació i aprovació del projecte d'un Centre Recreatiu Turístic, declararà el seu interès turístic i social i establirà les garanties i les mesures de control escaients<sup>252</sup>.

La declaració d'interès turístic i social es concretaria en l'article 3 del Decret 152/1989, de 23 de juny. Aquesta declaració d'utilitat pública per llei "... *és el requisit imprescindible per poder portar a terme l'expropiació dels béns que s'afectin, sempre que aquests no es trobin delimitats en un planejament determinat, ja que en aquest cas el mateix planejament duu implícita la declaració d'utilitat pública que legitima l'expropiació de tipus "urbanístic" ...*". En el cas dels CRT, la via jurídica emprada comportava la declaració implícita per llei i això

---

*de deu mil milions de pessetes en totes les seves fases. En qualsevol cas, les limitacions establertes en aquest article i a l'anterior deixaran de tenir vigència als dotze anys de l'obertura del Centre autoritzat en primer lloc".*

<sup>250</sup> "a) Memòria justificativa del projecte, anàlisi econòmic-financera i resum de les seves característiques tècniques. b) Plànol, amb l'informe descriptiu de la ubicació i el perímetre proposats per a l'emplaçament del Centre, atesa la divisió del territori en zones que preveu la Llei. c) Programa d'actuació i avantprojecte tècnic integrat pels plànols i pel seu pressupost. d) Actuacions similars realitzades per l'empresa sol·licitant en altres indrets i la seva capacitat empresarial i financera. e) Relació de les obres públiques l'execució de les quals es considera necessària per a la viabilitat del projecte. f) Descripció dels beneficis sol·licitats. g) Un estudi de l'impacte sobre el medi".

<sup>251</sup> "Criteris a considerar: a) La idoneïtat de la ubicació, d'acord amb les finalitats d'aquesta Llei. b) La qualitat del Centre Recreatiu i Turístic que es proposa i de les seves instal·lacions. c) La importància de la inversió real. d) Els llocs de treball fixos i totals previstos en el Projecte. e) La repercussió social de la instal·lació. f) L'aportació de noves tecnologies. g) La millora i conservació del paisatge que es contempli en el projecte. h) Les millores que representi per a l'oferta turística a Catalunya. i) L'experiència, solvència i garanties de la societat promotora. j) La protecció de l'equilibri ecològic i del medi ambient".

<sup>252</sup> És de destacar que d'acord amb l'article 6.a) de la LCRT, com a benefici a favor del titular del CRT adjudicat: "a) Expropiació forçosa dels béns i drets sobre els terrenys compresos dins del perímetre del futur Centre Recreatiu Turístic i imposició de servituds de pas per a vies d'accés, línies de transports d'energia i canalització de líquids i gasos. A aquests efectes els sol·licitants tindran el caràcter de beneficiaris de l'expropiació per causa d'interès social, de conformitat amb la Llei d'Expropiació Forçosa, del 16 de desembre de 1954, i el seu Reglament del 26 d'abril de 1957, portant implícita l'aprovació del projecte la declaració d'interès social de l'expropiació que es tramitarà pel procediment d'urgència prevista a l'article 52 de l'esmentada Llei. La finalitat de l'expropiació s'entendrà complerta, en els àmbits hotel·ler, residencial i comercial, quan s'hagi realitzat íntegrament la urbanització del sòl de la fase o sector que correspongui i efectuades les cessions previstes per aquesta Llei a l'Ajuntament i, en els altres àmbits, quan s'hagin efectuat les obres i instal·lacions previstes en el projecte aprovat pel Govern de la Generalitat".

suposaria una expropiació "ordinària" i no "urbanística". Així ho entenen FUENTES i GASÓ i RODRÍGUEZ BEAS "Nogensmenys, l'article setè de la LCRT manifesta que caldrà revisar el planejament general, amb la qual cosa es duplica la regla bàsica que legitima l'expropiació: primer mitjançant la declaració d'interès social concreta, i segon mitjançant el mateix planejament, que una vegada revisat i aprovat comportaria implícita la declaració d'utilitat pública o interès social"<sup>253</sup>. Per MONTORO CHINER, la institució de l'expropiació emprada en aquest cas s'utilitza com a instrument, amb l'objectiu d'emparar l'exercici d'altra competència material<sup>254</sup>.

Des d'un punt de vista urbanístic, i un cop aprovada la delimitació i la declaració d'un CRT per part de la Generalitat de Catalunya (art. 7) la Corporació o Corporacions Municipals corresponents procedirien a formular o revisar el planejament general a fi d'ordenar, en els termes del decret del Govern de la Generalitat, l'àmbit delimitat com a únic de planejament i d'actuació, per tal de portar a terme el CRT aprovat. Aquest nou planejament havia de preveure, en els termes del decret esmentat, les infraestructures per a serveis, vies d'accés i sistemes per a la instal·lació dels serveis tècnics que fossin necessaris per a dur a terme el Centre; assenyalaria l'edificabilitat corresponent als sòls destinats als usos hotelers, residencials i comercials, amb els seus serveis, sense ultrapassar els màxims que establiria la LCRT o els inferiors que resultessin en el seu cas del decret d'aprovació, i, tanmateix, assenyalaria els usos admesos en l'àmbit destinat al parc temàtic d'atraccions, zona esportiva, i els seus serveis o altres complementaris, així com els espais lliures. El pla assenyalaria els sistemes naturals i els elements del paisatge i del patrimoni arquitectònic-artístic rellevants en l'àmbit d'actuació o en les zones de l'entorn del Centre que haguessin de ser protegits i amb la finalitat de garantir una adequada relació urbana, la delimitació del sector podia incorporar els terrenys urbans adjacents a fi d'ordenar-se de conjunt. La LCRT establiria, doncs, un únic àmbit de planejament, que posteriorment, com veurem més endavant, el Decret 152/1989 l'anomenarà "l'àmbit delimitat com a únic de planejament i actuació", amb una rellevància

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, p. 78 i 79. Des de la perspectiva turística, un element clau per a l'execució del projecte foren els beneficis que recollia l'article 6 de la LCRT; veure ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque...", op., cit. p. 20.

<sup>254</sup> MONTORO CHINER, M.J., "Privado y público...", op., cit., p. 271. Veure la STS de 16 de juliol de 1997, citada per l'autora, "La vieja concepción de la causa expropiando como necesariamente relacionada con la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública ha dado paso, en la cambiante y compleja sociedad contemporánea, a una nueva configuración de la potestad expropiatoria -que coexiste con la anterior- como instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés social de la más variada índole, de las que no cabe excluir, desde luego, las de orden económico, normativo y turístico".

jurídica a destacar doncs "... la importància d'aquesta previsió legal, ja que aquest àmbit únic es configura com un règim de sòl no homogeni. Això sorprèn, ja que la normativa urbanística configura diferents estatuts per a cada tipus de sòl, però no es troba cap figura capaç de gestionar sòl amb dos règims diferents. Tot i que algunes figures com les unitats d'actuació, els plans parcials o els plans especials desenvolupen un àmbit del territori, fan necessari que aquest sigui homogeni als efectes del règim jurídic del sòl". L'àmbit territorial destinat a usos hotelers, residencials i comercials, amb els seus serveis, d'acord amb l'article 8 de la LCRT es classificarien en el règim de sòl urbanitzable per al seu desenvolupament mitjançant pla parcial, mentre que els àmbits per als usos de parc temàtic d'atraccions, zones esportives, inclosos els seus serveis, o espais lliures, es classificarien en el règim de sòl no urbanitzable. "Per tant, aquest concepte de "únic planejament i actuació" resulta nou dins el marc de referència urbanística, en tant que s'hi integren dos règims de sòl, el no urbanitzable i l'urbanitzable programat (en la legislació vigent, urbanitzable delimitat), constituint una unitat a efectes d'actuació urbanística. Una unitat no homogènia pel que fa al seu règim jurídic, però sí quant a la finalitat urbanística i al suport físic de l'actuació"<sup>255</sup>. Les cessions obligatòries, fruit del desenvolupament urbanístic, venien establertes a l'article 9<sup>256</sup>.

De l'exposat fins aquí se'n dedueix que la LCRT preveia aquell àmbit de planejament fora de la legislació urbanística vigent en el moment de tramitació "... d'aquí que sigui necessari que ella mateixa l'estableixi, si bé no especifica el seu desenvolupament i es vincula a la legislació urbanística. En definitiva, el que realment està fixant la LCRT és el perímetre d'un àmbit territorial vinculat a un destí comú donat, segons especifica la mateixa llei, la complementarietat dels usos. Dins d'aquest àmbit únic existeixen tres subàmbits, estructurats

---

<sup>255</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 77.

<sup>256</sup> "a) Les reserves de sòls per cessions obligatòries i gratuïtes es realitzaran pels fins que contempla la legislació urbanística en les quanties establertes en aquella, referits als àmbits hotelers, residencials i comercials. En especial, es cedirà en terrenys urbanitzats el sòl corresponent al 10% de l'aprofitament mitjà per als usos hotelers, comercials, residencials i els seus serveis complementaris. Aquests terrenys, la Corporació Local els podrà alienar amb dret preferent en favor de l'empresa cedent i els ingressos per aquest concepte podrà aplicar-los a altres actuacions urbanístiques o equipaments públics del municipi. B) En els àmbits del parc temàtic, espais lliures i zones esportives es cedirà un 3% per a equipaments públics col·lectius. Les vies internes i els espais lliures corresponents als àmbits, segons usos globals que no tinguin repercussió en el funcionament general del sector, podran ésser de titularitat privada i executades, conservades i mantingudes, en especial els seus jardins, amb càrrec a la societat promotora, societat encarregada de la conservació o de l'entitat urbanística col·laboradora que correspongui. Tanmateix, d'acord amb la legislació urbanística l'empresa sol·licitant tindrà l'obligació de costejar les obres d'urbanització i d'infraestructura que siguin pertinents".

*segons la legislació urbanística: un àmbit de parc temàtic (sòl no urbanitzable), un àmbit de zona comercial (sòl urbanitzable) i un àmbit de zona residencial (sòl urbanitzable)*<sup>257</sup>.

En l'aspecte formal, la LCRT també estableix alguna altra indicació en relació a la tramitació dels instruments de planejament urbanístic. En concret, l'article 10 recull que la tramitació del planejament, ja sigui de caràcter general com parcial, a la que es refereix la mateixa es subjectarà a les lleis urbanístiques vigents, amb l'exclusió del tràmit formal de l'article 125 del Reglament de Planejament pel que fa a la revisió del Planejament General (Reial Decret 2159/1978, del 23 de juny), que es substituirà per una major difusió pública dels treballs abans de l'aprovació inicial. En el termini de cinc mesos des de la data de la publicació del decret pel Govern de la Generalitat, cas de no ésser aprovat provisionalment per la Corporació o Corporacions Municipals el Planejament General, incloent-hi la delimitació i qualificació corresponent al Centre Recreatiu Turístic, el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, de conformitat amb el que disposa l'article 51.1 de la Llei del Sòl, dictarà Normes de Planejament i assenyalarà els terminis per a procedir a la formulació o revisió del Pla General. Aquestes Normes facultaran per al desenvolupament tot seguit del planejament parcial del sector.

La tramitació dels planejaments motivada per causa de la declaració d'un sector com a Centre Recreatiu Turístic i del seu desenvolupament tindrà caràcter d'urgència i, en conseqüència, els terminis fixats per la Llei en cada tràmit es reduiran a la meitat, a excepció feta dels d'informació pública i recursos. Cas d'exigir la declaració la revisió anticipada del planejament general per efecte del termini temporal de previsió, l'acord del Govern de la Generalitat, als efectes del que preveu l'article 47.2 de la Llei del Sòl, comportarà implícitament l'informe favorable de l'oportunitat de la revisió anticipada.

La tramitació del planejament parcial, als efectes de l'aprovació definitiva per les Comissions d'Urbanisme, es farà conjuntament amb els de l'autorització dels usos admesos en sòl no urbanitzable, atesa la unitat del planejament i d'actuació urbanística del Centre.

---

<sup>257</sup> *Ibidem*, p. 78.

Finalment, les llicències de les construccions de la zona residencial i hotelera no es podran concedir fins que s'hagi portat a terme una tercera part, com a mínim, de la inversió corresponent a la zona del parc temàtic d'atraccions, ni es podran donar les llicències de primera ocupació fins que s'hagi acabat la construcció del parc temàtic d'atraccions, llevat que la inversió per a la construcció no realitzada que correspongui es garanteixi mitjançant aval bancari o altra garantia suficient en dret<sup>258</sup>.

### **5.3 El Decret 26/1989, de 24 de febrer, pel qual es convoca concurs públic per a la instal·lació d'un Centre Recreatiu Turístic.**

Com hem dit, la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, preveia la implantació a Catalunya d'aquests tipus d'instal·lacions i dividia, a tals efectes, el territori català en dues zones, tot establint les condicions mínimes que haurien de reunir els dits CRT, pel que fa a la seva dimensió o volum d'inversió i serveis, i regulava també el procés per a l'adjudicació d'aquells, quelcom que es duria a terme mitjançant concurs públic, sota el principi de concurrència competitiva, i pel qual es vehicularia la presentació de les sol·licituds pertinents per a la instal·lació i la construcció dels centres esmentats.

En desenvolupament de l'article 3 de la LCRT, el Decret 26/1989 propiciaria la instal·lació d'un centre recreatiu turístic en una de les zones que la dita LCRT regulava, donant impuls a una primera gran inversió d'aquest tipus a l'àmbit de Catalunya. Així doncs, l'article 1 del decret convocava el concurs públic per a la presentació de sol·licituds d'instal·lació i construcció d'un centre recreatiu turístic a les zones a què feia referència l'article 12 de la LCRT i d'acord amb les condicions i característiques establertes en aquesta.

Amb les sol·licituds de participació, es presentava l'oferta, que havia de complir unes condicions mínimes, d'acord amb l'article 2 del Decret, en el sentit ja exposat de la LCRT, i que eren les següents: una inversió mínima inicial de trenta mil milions de pessetes, de la qual quinze mil milions, com a mínim, correspondrien al parc temàtic d'atraccions, una superfície mínima del CRT de 500 hectàrees, de les quals 150 hectàrees, com a mínim, correspondrien al parc temàtic d'atraccions, als seus estacionaments i serveis complementaris, amb una superfície màxima del CRT de 1.000 hectàrees. El parc temàtic d'atraccions hauria de disposar,

---

<sup>258</sup> Article 11.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

com a mínim, de vint atraccions mecàniques i cinc locals destinats a espectacles públics. L'oferta havia de comportar la creació de mil cinc-cents llocs de treball en les activitats econòmiques emplaçades en el centre i dels quals, cent cinquanta, com a mínim, havien de ser fixos. El CRT disposaria d'una zona, la superfície de la qual no podria superar el 30% de la total del centre projectat, dedicada a usos hotelers, residencials i per als seus serveis.

La densitat d'habitatges residencials referida a la superfície total del centre no seria superior als tres habitatges per hectàrea i l'edificabilitat màxima per a usos residencials, amb exclusió del usos hotelers i comercials no ultrapassaria el 0,06 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de la superfície total del centre projectat. L'edificabilitat referida als usos hotelers i comercials seria la resultant del pla urbanístic corresponent. L'àrea esportiva i d'espais lliures no podia ser inferior, en el seu conjunt, al 30% de l'àmbit del centre projectat.

La sol·licitud havia de reunir els requisits recollits a l'article 5 alhora que acompanyada de la documentació transcrita a l'article 6, relativa als sol·licitants, i a l'article 7, relativa al projecte. Respecte la documentació preceptiva relativa al projecte, aquesta havia d'acreditar la localització exacta del CRT a instal·lar, amb esment dels termes municipals afectats, una memòria descriptiva de les característiques generals del CRT que contingui, com a mínim, els apartats següents: descripció del centre amb referència expressa, pel que fa al parc d'atraccions, als seus temes històrics, geogràfics, culturals o de fantasia; descripció general de les obres a realitzar, amb relació expressa de les obres públiques, l'execució de les quals es considerés necessària per a la viabilitat del projecte, podent el sol·licitant incloure, tanmateix, les que considerés convenientes per a la bona finalitat del projecte. En ambdós casos, amb expressió dels imports i de les obres que assumiria al seu càrrec el sol·licitant, el programa d'actuació amb el corresponent pla d'etapes de les obres i instal·lacions que el sol·licitant es comprometés a realitzar en el projecte presentat, i indicació de les possibilitats de futures realitzacions en l'àmbit del centre, els criteris sobre mesures de seguretat que es preveurien per a l'adequada protecció dels usuaris de les instal·lacions i dels treballadors del centre, que haurien de ser convenientment desenvolupades en el projecte tècnic de cadascuna de les instal·lacions, la descripció i avaluació de l'aportació de noves tecnologies, l'estudi de l'impacte que la implantació del centre pogués tenir sobre el medi, amb la descripció dels mitjans emprats per a la protecció de l'equilibri ecològic i del medi ambient, també un estudi sobre la incidència sobre els mitjans de comunicació, el pressupost de les obres i instal·lacions que el sol·licitant es comprometés a realitzar i l'anàlisi de la viabilitat econòmico-financera del projecte, fent especialment esment del següent: pressupost d'inversions a realitzar,



especificant la seva periodificació en cada àmbit, fonts de finançament i síntesi del compte d'explotació provisional a mig termini, amb la inclusió d'un informe sobre els principals efectes econòmics i socials de la implantació del projecte, especialment en relació amb la creació de llocs de treball fixos i eventuais i la seva incidència en l'economia, i en especial en el sector turístic.

Per últim, l'avantprojecte i els plànols del CRT a l'escala que es consideri més adient per a l'òptima interpretació del seu contingut, amb consideració dels elements següents: descripció gràfica del conjunt del centre on es detallés la distribució de les àrees destinades al parc temàtic d'atraccions i als usos complementaris esportius, hotelers i residencials amb els seus serveis corresponents com també la relació de la superfície que es destinaria a cada zona. La localització i la descripció de les atraccions mecàniques i dels locals per a espectacles que es projectessin instal·lar en el parc temàtic, la localització de les zones on es proposés ubicar els habitatges residencials amb descripció dels seus tipus i característiques generals, la localització i la descripció dels establiments hotelers i de restauració previstos amb especial referència a la seva modalitat i categoria, la descripció dels equipaments culturals amb els que, si s'escau, es pretengués dotar el centre, la ubicació i la descripció de l'àrea esportiva i dels espais lliures, amb la distribució general i orientativa d'aquestes instal·lacions i dels seus serveis, el traçat orientatiu dels vials principals i secundaris, i també dels seus estacionaments previstos i els beneficis i estímuls legalment procedents que se sol·licitin per a la realització del projecte a les diverses administracions competents<sup>259</sup>.

El tràmit de resolució requeria la participació del Departament de Política Territorial i Obres Públiques per tal que informés, motivadament, en el termini màxim d'un mes; l'ajuntament o ajuntaments afectats també gaudirien del mateix termini per a informar i per a que *"... valorin el projecte i manifestin, si escau, la seva conformitat o altres consideracions*

---

<sup>259</sup> L'article 7.g del Decret 26/1989, preveia l'aportació d'altres documents: justificació de la capacitat financera i econòmica dels sol·licitants que haurà de contenir en tot cas l'aportació d'una declaració concernent a la xifra de negocis global desglossada en els renglons d'activitats oportunes com també de les inversions realitzades, com a mínim, durant els tres últims exercicis. Realització d'actuacions similars a la que es pretén portar a terme realitzades per l'empresa o empreses sol·licitants en altres indrets amb succinta memòria on constin les seves característiques principals econòmico-financeres. Aquestes dades i les de l'aparta anterior s'aportaran degudament justificades. Indicació dels mitjans humans i tècnics, integrats o no a l'empresa o empreses sol·licitants, dels que disposaran per a l'execució del projecte, amb expressió dels directament afectats al projecte del centre recreatiu turístic, tant en la fase de construcció com en la d'explotació. Acreditació fefaent de la constitució del finançament provisional que preveu l'article 3.1.

*que creguin oportunes.*"<sup>260</sup> Amb l'informe final del Departament de Comerç, Consum i Turisme, aquest elevaria les actuacions al Consell Executiu, per tal que resolgués el recurs ex articles 4 i 11 de la LCRT<sup>261</sup>.

El Consell Executiu resoldria<sup>262</sup> el concurs valorant els criteris recollits a l'article 11 del Decret, i que eren la idoneïtat de la ubicació, d'acord amb les finalitats de la LCRT, la qualitat del CRT que es proposa i de les seves instal·lacions, la importància de la inversió real, els llocs de treball fixos i totals, la repercussió social de la instal·lació, l'aportació de noves tecnologies, la millora i conservació del paisatge que es contempli en el projecte, les millores que representi per a l'oferta turística a Catalunya, l'experiència dels sol·licitants en projectes similars, la solvència i garantia dels sol·licitants i la protecció de l'equilibri ecològic i del medi ambient.

#### **5.4 El conveni entre l'Ajuntament de Vila-seca i Salou i Anheuser-Busch per a la instal·lació d'un centre recreatiu turístic en el municipi de Vila-seca i Salou.**

##### **5.4.1 Introducció.**

Sota l'empareda de la LCRT i de la convocatòria del concurs dut a terme per la Generalitat de Catalunya, en sessió extraordinària de 21 de juny de 1989, el Ple de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou va aprovar el conveni que " *... materialitzà el conjunt de compromisos i facilitats per assolir la viabilitat del projecte*"<sup>263</sup>, entre l'Ajuntament de Vila-seca i Salou i Anheuser-Busch, per a la instal·lació d'un CRT en el municipi de Vila-seca i Salou, que es signaria el mateix mes de juny de 1989, a Barcelona pel Sr. Alcalde del municipi i els representants de l'empresa americana, residenciada a Delaware. Notis que, cronològicament, la sentència de 30 d'octubre de 1989 encara no havia estat dictada.

##### **5.4.2 El contingut del conveni: el posicionament de les parts.**

---

<sup>260</sup> Article 8.1 i 8.2.

<sup>261</sup> Article 8.4.

<sup>262</sup> Article 10. El perímetre proposat per a l'emplaçament del centre restarà condicionat en la seva aprovació pel Consell Executiu, pels accidents orogràfics i d'altres circumstàncies que puguin fer necessària la seva correcció respecte del projecte presentat. En tot cas, la correcció respectarà la superfície mínima total de 500 hectàrees però podrà limitar-la fins al màxim que resulti aconsellable, donant audiència prèvia als sol·licitants i demanant la seva conformitat a les modificacions contemplades.

<sup>263</sup> *Ibidem*, p. 80.

D'acord amb els antecedents del Conveni, l'Ajuntament va tenir coneixement de les intencions d'Anheuser Busch en la ubicació d'un CRT en l'àmbit territorial del municipi de Vila-seca i Salou, de dimensions i característiques desconegudes a Catalunya i a la resta de l'Estat espanyol. Arrel d'aquelles notícies, l'Alcaldia va dur a terme nombroses gestions a fi de determinar la conveniència i idoneïtat del municipi de Vila-seca i Salou per a l'emplaçament del CRT, facilitant-ne la seva ubicació<sup>264</sup>. En el conveni ja s'anuncia la participació d'Anheuser Busch en el concurs i l'elecció del territori de Vila-seca i Salou per a la seva ubicació<sup>265</sup>.

La motivació i els propòsits d'ambdues parts es resumien de la forma següent: pel que fa a l'Ajuntament, aquest considerava molt favorable per al municipi la instal·lació del centre recreatiu turístic proposat per Anheuser Busch, en el referit concurs i en el seu terme municipal, tot manifestant la seva conformitat al mateix. Els beneficis de la instal·lació del CRT en el municipi de Vila-seca i Salou eren, substancialment, els següents: la potenciació dels recursos turístics, en facilitar atractius alternatius a l'ús de platja, diversificant i millorant l'oferta turística del municipi. La instal·lació del CRT respon a la vocació turística de Salou i consolidarà la seva projecció internacional, la potenciació de l'activitat econòmica, ja que la realització del projecte implicarà la dinamització de la vida econòmica del municipi, amb incidència en tots els sectors, i permetrà perllongar la temporada amb les favorables conseqüències en tots ells i, per últim, la potenciació d'un model territorial integrador, tenint en compte que el projecte proposat s'incardina adequadament dins del territori del municipi. Per últim, l'Ajuntament considera que Anheuser Busch té les característiques idònies per a la construcció i explotació de l'esmentat CRT.

Pel que fa a Anheuser Busch, aquesta englobava un conjunt de companyies dedicades principalment a la fabricació de cervesa i productes d'alimentació i a la promoció d'activitats d'esbarjo que la situaven entre les primeres del món, amb una xifra de negocis anual superior a 1.000.000 milions de pessetes i una xifra anual d'inversions de 97.000 milions de pessetes. El centre de gravetat de les activitats de Anheuser Busch estava als Estats Units d'Amèrica però els seus productes, especialment la cervesa i la panificació, tenien una projecció internacional gaudint, aquesta última, d'una significativa representació a Catalunya. Busch

---

<sup>264</sup> Antecedent I del Conveni. D'acord amb el pacte tretzè del Conveni l'Ajuntament no advertia cap obstacle en la ubicació del CRT en el seu terme municipal.

<sup>265</sup> Antecedent III del Conveni.

Entertainment Corporation estava especialitzada, també, en la instal·lació i explotació de Parcs d'Atraccions. En aquell moment, explotava quatre parcs d'atraccions: Busch Garden Williamsburg, Busch Garden Tampa, Adventure Island i Sesame Place.

Una descripció preliminar sobre les característiques i la viabilitat del corresponent projecte i un estudi sobre els beneficis que l'esmentat projecte aportaria a Catalunya i al municipi de Vila-seca i Salou, preparats per l'entitat "*Arthur D. Little*", foren presentats a l'Ajuntament i s'adjunta al Conveni (Annex núm. 7).

El CRT que Anheuser Busch projectava instal·lar al municipi de Vila-seca i Salou, en cas de ser adjudicatària, tenia les següents característiques: respecte el parc temàtic, aquest disposaria d'una superfície de 194 has, amb un mínim de 20 atraccions i locals per a espectacles, amb una capacitat de 40.000 visitants diaris, sent un total de 3 milions d'usuaris anuals. El centre de conferències/hotel incloïa un centre de convencions o conferències amb una capacitat per a 350 persones, amb un hotel annex amb 350 habitacions de luxe, d'acord amb l'oferta presentada en el concurs obert per la Generalitat de Catalunya. Respecte als usos esportius, comprenia un camp de golf de 18 forats, pistes de tennis i una piscina, a la primera fase. En una fase posterior es construiria un segon camp de golf, també amb 18 forats, sobre terrenys dedicats, en principi, a espais lliures. Pel que fa a les àrees residencials, en una primera fase es projectava la construcció de 200 vivendes, podent arribar a altres 2.300 més, entre xalets i apartaments. Es preveia una àrea destinada a oferir suport als propis serveis de l'àrea del parc temàtic d'atraccions i als seus possibles creixements, així com també al municipi de Vila-seca i Salou. La inversió total prevista era de 33.400 milions de pessetes, aproximadament<sup>266</sup>.

Al seu torn, també en l'antecedent IV, Anheuser Busch preveia tot un conjunt de beneficis que la instal·lació del CRT comportaria a la comunitat: a més de la inversió abans enunciada, s'hi afegia la corresponent a obres d'infraestructures que serien realitzades per part del sector públic, la creació d'ocupació, amb previsió de 2.800 llocs de treball dels quals almenys 350 esdevindrien permanents (preferentment joves i del municipi), augment de la capacitat i qualitat turística del sector, en tractar-se d'un nucli de gran qualitat que elevarà la de nombroses i importants explotacions turístiques de la zona, la prolongació de la temporada

---

<sup>266</sup> Antecedent IV.

turística, amb la que els hotels, tendes i altres establiments existents en el sector mantindrien la seva activitat comercial més temps durant l'any, consolidant-se i incrementant-se l'ocupació en tots els sectors, la creació d'un centre idoni per a congressos, conferències i reunions i els beneficis per a l'entorn local, fonamentalment en la millora del nivell de qualitat de l'oferta de l'àrea i molt especialment en la preservació de la naturalesa i la protecció del medi ambient.

#### 5.4.3 Compromisos i pactes.

Segons GÓMEZ-FERRER MORANT en aquest conveni, a més de concretar-se les característiques de la inversió, "*... se precisaron los compromisos asumidos por el municipio en orden a facilitar la realización y la explotación de dichas instalaciones*", quelcom que analitzarem més endavant, i que tindrà la transcendència oportuna en el marc de la divisió de béns, drets i obligacions i en la solució jurídica a la problemàtica territorial generada per la segregació i la instal·lació del CRT<sup>267</sup>.

En el redactat del conveni es pot observar com s'acorda que l'Ajuntament cooperaria amb la Generalitat de Catalunya per a l'adquisició dels terrenys necessaris per al desenvolupament del CRT, quelcom que es desenvoluparia amb les previsions de la pròpia LCRT, la Llei d'Expropiació Forçosa del 1954 i el reglament que la desenvolupa, del 26 d'abril de 1957<sup>268</sup>. Als efectes, caldria adaptar els instruments de planejament urbanístic<sup>269</sup> als usos proposats en l'oferta d'Anheuser Busch, pel que l'Ajuntament es comprometia a revisar o modificar el planejament general, aprovant-lo provisionalment en un termini de 5 mesos comptats des de l'acord d'autorització de la implantació del CRT per part del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat de fer urbanísticament viable la delimitació, usos i qualificacions corresponents al CRT<sup>270</sup>.

Altres consideracions de naturalesa urbanística es contemplaven en el conveni, com infraestructures exteriors (el planejament havia de recollir les infraestructures per a serveis,

---

<sup>267</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*Dictamen emitido a requerimiento del Ayuntamiento de Salou, sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico...*", op., cit., p. 3 i 4.

<sup>268</sup> Pacte primer.

<sup>269</sup> Pacte segon.

<sup>270</sup> Paràmetres urbanístics que Anheuser Busch facilitaria a l'Ajuntament, segons l'escrit d'aclariments dirigit al departament de Comerç, Consum i Turisme de la Generalitat de Catalunya el dia 13 de juny de 1989.

les vies d'accés i els sistemes per a la instal·lació dels serveis tècnics necessaris)<sup>271</sup>, una àrea d'influència (el planejament consideraria el sòl inclòs en una franja de cent metres d'amplada en tot el perímetre exterior del CRT com a àrea d'influència del mateix, definint usos i densitats permeses per a assegurar un adequat ús, explotació i gaudiment del CRT)<sup>272</sup>, les variacions posteriors a la concessió de la primera llicència en sòl no urbanitzable (la primera llicència s'atorgaria per l'Ajuntament previ informe favorable de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Tarragona, d'acord amb l'article 43 i 85 de la llavors vigent Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana i l'article 10.5 de la LCRT)<sup>273</sup>, el compromís de no restricció de la densitat en l'ús residencial establerta en la LCRT (en el punt setè i quinè s'hi detallen), els plans parcials necessaris (el planejament general també havia de recollir els desenvolupaments mitjançant planejament derivats de les zones amb usos hotel·ler, residencial, comercial, en compliment de l'article 10.5 de la LCRT, tot preveient "... las modificaciones posteriores que Anheuser Busch quiera proponer y que sean legalmente procedentes"<sup>274</sup>, les cessions de terrenys a l'Ajuntament i les fases (detallades als pactes novè i desè), la regulació del 10 % d'aprofitament mig (en aplicació de l'article 9.a de la LCRT l'Ajuntament podia alienar, amb un dret preferent d'adquisició a favor de l'empresa cedent, els terrenys provinents del 10 % de l'aprofitament mig previst per als usos hotel·ler, comercial, residencial i serveis complementaris)<sup>275</sup> o una previsió especial per a l'abocador existent en els terrenys a ocupar<sup>276</sup>.

Per últim, convé posar de relleu les previsions que en relació als aspectes fiscals duu a terme el Conveni. En el pacte vint-i-vuitè es recullen els "*principis generals*" en aquesta matèria dels quals en destaquem "*28.1 El CRT se define como el desarrollo total que Anheuser Busch desarrollará en el término municipal de Vila-seca i Salou, como adjudicatario del concurso convocado por la Generalitat, al amparo de la Ley 2/89, el cual comprende diferentes actuaciones en las siguientes áreas: Parque Temático, zonas deportivas, centro de conferencias, zonas hoteleras, zonas residenciales, zonas comerciales y espacios libres*".

---

<sup>271</sup> Pacte quart. També pacte setzè, relatiu a la carretera alternativa a la de la Costa; dissetè, relatiu al passeig públic a la Platja Llarga; vint-i-quatrè, relatiu al trasllat de la via del tren; vint-i-cinquè, relatiu a zones verdes públiques; o altres relatius als sistemes d'abastament d'aigua potable i de depuració (pactes vint-i-unè i vint-i-dosè).

<sup>272</sup> Pacte cinquè.

<sup>273</sup> Pacte sisè i catorzè.

<sup>274</sup> Pacte vuitè.

<sup>275</sup> Pacte onzè.

<sup>276</sup> Pacte dotzè.

### **5.5 Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual s'aprova la instal·lació d'un centre recreatiu turístic a Vila-seca i Salou.**

El Decret tenia per objecte resoldre el concurs esmentat, i ho feia a favor del projecte presentat per Anheuser Busch Companies, Inc., i d'altres empreses del seu grup que actuarien solidàriament en l'execució del projecte. El decret reconeix la millora sensible per al turisme de Catalunya del projecte del CRT, tant en el seu aspecte quantitatiu com qualitatiu, en un moment decisiu per l'enduriment del mercat turístic en general on el creixement de la demanda era cada cop més difícil. L'adjudicació va valorar els efectes beneficiosos que sobre l'economia catalana havia de comportar la realització del projecte, tot incidint en una clara millora de la demanda turística, en la diversificació del producte turístic i en el perllongament de la temporada turística, factors bàsics de repercussió en la creació de llocs de treball. La decisió del Consell de Govern va valorar, en el seu conjunt, la idoneïtat de la ubicació, la qualitat del centre recreatiu turístic que es proposava instal·lar atesa l'experiència, solvència i garanties de la societat promotora i l'aportació de noves tecnologies i molt essencialment la beneficiosa repercussió social que comportaria l'execució del projecte, atesa la important xifra d'inversió real i la creació de llocs de treball que esperava generar, tot això en el marc d'una millora del medi ambient de la zona mitjançant l'adequada protecció del seu equilibri ecològic, pel que el Decret 152/1989 resolgué a favor del projecte de CRT presentat per Anheuser Busch Companies, Inc., i altres empreses del seu grup<sup>277</sup>, que s'ubicaria en la zona I.

Especial menció correspon fer-la a l'article 2 del Decret, relatiu a la localització i perímetre del CRT, segons el qual aquest s'ubicaria en el terme municipal de Vila-seca i Salou, amb una superfície total de 825,70 ha, i amb un perímetre delimitat a l'annex 1 del mateix decret. Des de la perspectiva turística, ANTÓN CLAVÉ ens recordaria que *"Así, según declaraciones de los propios promotores, el motivo fundamental para la localización del parque en el entorno de Vila-seca y Salou ha sido, además de las características de la zona, la voluntad política, es decir, la existencia de incentivos urbanísticos y la posibilidad de obtener mejoras infraestructurales necesarias para el desarrollo del proyecto. Son, ambos, aspectos de crucial importancia dada la cantidad de suelo que ha precisada y la fragmentación de la propiedad en*

---

<sup>277</sup> Becin, SA., Anheuser-Busch Companies, Inc., Busch Entertainment Corporation, Busch Properties, Inc., Anheuser-Busch Entertainment Limited. Aquestes empreses responien solidàriament davant l'Administració, actuant Becin, SA, com a representant. MONTORO CHINER, M.J., "Privado y público..." op., cit., p. 262 i 263.

*este sector de la costa.*", tot i els inconvenients de la zona industrial propera de Tarragona, que no foren determinants<sup>278</sup>.

Atesa la millora significativa que la realització del projecte suposava en la promoció del turisme a Catalunya, i en el desenvolupament econòmic i social del país, de conformitat amb els articles 4 de la LCRT i 11 del Decret 26/1989, l'article 3 declarava el projecte d'interès turístic i social, atorgant-se-li el benefici de l'expropiació forçosa i la necessitat d'ocupació dels béns i drets afectats en la zona interior del perímetre del CRT, de conformitat amb les especificacions recollides respecte a aquest incís a l'annex 1 del Decret 152/1989, de 23 de juny<sup>279</sup>. L'ocupació fou declarada urgent d'acord amb l'article 52 de la Llei d'Expropiació Forçosa i implicava també la imposició de servituds de pas per a vies d'accés, línies de transport d'energia i canalització de líquids i gasos. Cal tenir present que les finalitats de l'expropiació s'entendrien complertes, respecte al parc temàtic, quan s'haguessin efectuat les obres i les instal·lacions que preveia el projecte que s'aprojava; en els àmbits hotelier, residencial i comercial, quan s'hagués portat a terme, en la seva integritat, la urbanització del sòl de la fase o sector corresponents i s'haguessin efectuat les cessions de naturalesa pública, de conformitat amb la legislació vigent.

D'acord amb l'article 4, per a la construcció en la primera fase<sup>280</sup> del projecte de CRT, es destinarien al parc temàtic d'atraccions i els seus serveis 192 ha, a l'àrea residencial i hotelera 63 ha i a l'àrea esportiva i espais lliures 213 ha. Totes aquestes actuacions havien de finalitzar el 31 de desembre de 1992.

Les cessions que calia fer a l'Ajuntament, de conformitat amb el que establia la legislació urbanística i la pròpia LCRT, en aquesta primera fase, no serien inferiors a 50 ha, a compte de les que corresponien legalment com a conseqüència del desenvolupament total del CRT.

---

<sup>278</sup> ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque ...", op., cit. p. 20.

<sup>279</sup> Annex 1. Delimitació del perímetre del centre recreatiu turístic: Nord-oest, Nord-est, Sud-est, Sud, Sud-oest; zones excloses ubicades dins el perímetre del centre recreatiu turístic: Zona 1: Urbanització Xalets de Salou-Club de Tennis Salou, Zona 2: Urbanització Mirador de Salou, Zona 3: Urbanització zona estival alta-urbanització del Bosc Gran, Zona 4: Sala de festes Galas, Zona 5: Autovia de Salou a Tarragona (AP-1), Zona 6: Avinguda de l'alcalde Pere Moles, Zona 7: Carretera de Salou a Tarragona per la costa (TV-3146), Zona 8: Dipòsit regulador d'aigua potable.

<sup>280</sup> En aquesta primera fase s'invertirien 33.400.000.000 de pessetes, de les quals 20.000.000.000 de pessetes corresponien al parc temàtic.



En relació amb les fases restants s'establí, en tot cas, el termini màxim de vuit anys a partir de la posada en servei del parc temàtic, per a l'acabament de les obres d'urbanització de les àrees hotelera, residència i comercial. Mentre aquestes no es duguessin a terme, es mantindrien en bon estat de conservació els espais restants, amb la finalitat de millorar l'aspecte del terreny objecte d'actuació, pel que fa a la seva adequada conservació, neteja i harmonia amb la resta de l'entorn.

L'article 5 regulava la revisió del Pla General del municipi de Vila-seca i Salou. Així, el perímetre del CRT constituïa l'àmbit delimitat del planejament i d'actuació amb la finalitat de realitzar la implantació del centre recreatiu turístic.

Aquesta previsió habilitava a l'Ajuntament de Vila-seca i Salou a revisar, en la mesura que calgués, el planejament general del terme municipal i, atenent a la unitat de planejament i d'actuació del CRT, a tramitar, conjuntament, el planejament desenvolupat en els seus sectors corresponents i a l'autorització d'usos que s'estableixin en el sòl no urbanitzable del perímetre aprovat. El planejament s'adaptaria al pla general d'usos d'acord amb l'informe emès pel propi Ajuntament de Vila-seca i Salou, i en concret, establí les següents previsions d'ordenació: primer, en sòl no urbanitzable, 192 ha de superfície destinades al parc temàtic d'atraccions, a les seves instal·lacions i als serveis complementaris, 307 ha de superfície destinades a zones esportives als seus serveis o altres de complementaris i espais lliures i les cessions de sòl en aquests àmbits per a equipaments col·lectius, que serien com a mínim del 3%; segon, en règim de sòl urbanitzable, per al seu desenvolupament mitjançant pla parcial, el 30%, com a màxim, de la total superfície del CRT es destinaria a usos residencials i hotelers. El nombre màxim d'habitatges seria de 2.477 i el coeficient màxim d'edificabilitat per a aquest usos serà el 0,06 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> de la superfície total del centre, de conformitat amb el que estableix l'article 2.f) de la LCRT, 64 ha dedicades a serveis públics i usos predominantment comercials en les quals s'inclouen, així mateix, les cessions que legalment corresponien a l'Ajuntament. L'edificabilitat màxima per a aquest concepte, referida a l'àmbit del centre recreatiu turístic, seria de 0,03 m<sup>2</sup> de sostre per m<sup>2</sup> de sòl. L'edificabilitat destinada a usos hotelers es computaria dins l'edificabilitat que preveïen els apartats anteriors en el sector que correspongués, sens perjudici del que recollís el pla per a la primera fase, amb referència al hotel/centre de convencions. Les reserves de sòl per a cessions obligatòries i gratuïtes es realitzarien per a les finalitats que contemplés la legislació urbanística en les quanties que

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

s'hi establissin. El pla havia d'assenyalar mesures concretes per a la preservació de l'espai denominat Sèquia major de Salou, amb la finalitat expressa de la seva adequada protecció.

El Decret d'adjudicació preveia, tanmateix, l'atorgament de determinats estímuls<sup>281</sup> relatius a la infraestructura viària<sup>282</sup> i al subministrament d'aigua no potable<sup>283</sup>. Es limitava la concessió de llicències de construccions de la zona residencial i hotelera<sup>284</sup> fins que no s'hagués portat a terme una tercera part, com a mínim, de la inversió corresponent a la zona del parc temàtic d'atraccions, ni es podien concedir llicències de primera ocupació fins que s'hagués acabat la construcció del parc temàtic d'atraccions, llevat que la inversió per a la construcció no realitzada que correspongués es garantís mitjançant aval bancari o altra garantia suficient en dret<sup>285</sup>.

---

<sup>281</sup> Article 6.

<sup>282</sup> La Generalitat procedirà, directament o conjuntament amb els ens locals, mitjançant conveni i en els límits que estableixin les corresponents consignacions pressupostàries, a la construcció de les obres de la seva competència, per a la qual cosa farà les previsions pressupostàries corresponents. Pel que fa a les infraestructures viàries la titularitat i la competència de les quals correspon a l'Administració central de l'Estat o als ens locals, la Generalitat, atesa la necessitat de la seva execució pel bon fi del projecte del centre recreatiu turístic i les necessitats generals de tota la zona, portarà a terme totes les gestions adequades per tal de coadjuvar perquè es puguin realitzar en els terminis previstos. El pla d'infraestructures viàries previst és el que es contempla a l'annex 2 d'aquest Decret. Aquest Annex 2, sota el títol Pla d'infraestructura vial, recollia: Obres l'execució de les quals durà a terme la Generalitat de Catalunya per si mateixa o mitjançant conveni amb els ens locals, i que eren les següents: enllaç 2: modificació del trèvol que connecta la N-340 amb la C-240 de Salou a Reus i la converteix en un trèvol complet connectat a les vies col·lectores distribuïdores per a l'accés al parc en els dos sentits, carrils especials al llarg de la variant anterior per a l'accés i la sortida del parc, enllaç 6: cruïlla a la carretera entre la Pineda i Salou per a l'accés d'entrada al parc, enllaç 5 de la N-340 amb la variant de Vila-seca, enllaç 4, entre la variant de la N-340, entrada i sortida del parc i la carretera de Vila-seca a la Pineda, variant de la plaça d'Europa, via de connexió entre el centre urbà de Salou i el parc a través del traçat actual del ferrocarril. Obres l'execució de les quals podrà dur a terme la Diputació de Tarragona per si mateixa o mitjançant conveni: enllaç 7, entre la carretera de la Pineda i l'autovia Tarragona-Salou, condicionament de la carretera Salou - Vila-seca (que voreja el parc), via alternativa Cambrils-Salou fins a la connexió amb la variant de la plaça d'Europa. Obres que són competència de l'Estat: realització de la variant de la N-340, a prop del centre urbà de Vila-seca, sector sud, enllaç 3, de connexió de la N-340 i dels ramals d'accés a l'autopista A-7 i de la variant de la N-340, ampliació de l'autopista A-7, amb un carril addicional.

<sup>283</sup> La Junta de sanejament té previst, al seu pla d'actuacions, la realització del col·lector per a la conducció de les aigües residuals crues del terme municipal de Vila-seca i Salou fins al lloc d'ubicació de la depuradora i la construcció d'aquesta per al seu tractament primari i el seu abocament al mar a través d'un emissari submarí. Mitjançant conveni es podrà preveure la construcció de les instal·lacions de 2n i 3r grau per al subministrament d'aigua no potable.

<sup>284</sup> Article 9: Requisits generals de les instal·lacions. 9.1 Totes les instal·lacions del centre recreatiu turístic hauran de complir o adaptar-se, si escau, a la normativa vigent que els afecti per a la seva construcció, posada en marxa i exercici de les activitats corresponents. 9.2 Les obres d'urbanització s'hauran d'ajustar al que estableix el Decret 100/1984, de 10 d'abril, que fa referència a la supressió de les barreres arquitectòniques. 9.3 El centre recreatiu turístic haurà de complir el que disposa l'article 13 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística.

<sup>285</sup> Article 7.

A títol de conclusió MONTORO CHINER dirà, respecte a la legalitat del contingut de la LCRT, que *"A la vista de todo ello, el enjuiciamiento de la actuación desde su aspecto urbanístico merece ser el siguiente. Se ha respetado la autonomía local representada por el informe urbanístico de la Corporación; puesto que la Ley sectorial afectaba intereses supralocales. No se han quebrantado las reglas sobre el procedimiento de tramitación de los planes urbanísticos. Las determinaciones esenciales del planeamiento se han resuelto por quien ostenta la legitimación democrática para las decisiones sociales, y no se han infringido los estándares urbanísticos, o las categorías del suelo, sobre las que descansa la ordenación del territorio. Se han otorgado, en cambio, una serie de ventajas, que aceleran el proyecto, o que pueden agilizarlo más en comparación con otros proyectos privados. No hay razón legal que permita censurar negativamente el proceso, desde el plano de la legalidad"*<sup>286</sup>.

## **5.6 Els efectes de la segregació del nucli de Salou del municipi de Vila-seca i Salou.**

Tal i com hem comentat, en el butlletí núm. 1164, de 5 de juliol de 1989, del DOGC es publicava el Decret 152/1989, de 23 de juny, pel qual la Generalitat de Catalunya resolva el procediment per a l'adjudicació de la instal·lació, construcció i explotació d'un CRT. Aquesta adjudicació es feia a favor del grup empresarial Anheuser Busch Companies Inc. i s'ubicava íntegrament dins del terme municipal del municipi de Vila-seca i Salou.

Quatre mesos després és a dir, quasi bé de forma immediata si tenim present la magnitud del projecte doncs s'havien iniciat els tràmits del procés, complex i costós, d'expropiació de terrenys, el Tribunal Suprem dictà la Sentència de dia 30 d'octubre de 1989, de segregació del nucli de Salou. En compliment de la Sentència la Generalitat de Catalunya dictà el Decret 326/1989, de 19 de desembre, pel qual el Consell Executiu d'aquella resolgué donar compliment a la sentència de segregació i, conseqüentment, segregar el nucli de Salou del Municipi de Vila-seca i Salou, pel que quedava constituït el nou municipi de Salou, amb els efectes jurídics constituents que això comportava, i amb una qüestió especialment problemàtica, més enllà del conflicte de la delimitació territorial estudiat en el present treball, la qual era que el CRT quedava ubicat entre els dos nous termes municipals, pel que *"Aquest*

---

<sup>286</sup> MONTORO CHINER, M.J., a "Privado y público...", op., cit., p. 265.

*fet va tenir una transcendència molt important en el procés d'implantació i va causar molts problemes als promotors del parc a l'obrir un parèntesi de dificultats polítiques i territorials entre els nous municipis. Tot això va suposar que la viabilitat del projecte de CRT perillés, ja que a finals de l'any 1990 l'empresa promotora nord-americana va anunciar la seva intenció de retirar-se del projecte"<sup>287</sup>, prèvia aturada de l'operació com recorda ANTÓN CLAVÉ "... significa, además, un cierto estancamiento momentáneo en la capacidad de gestión e impulso de los dos Nuevos municipios a causa –principalmente- de las necesidades de acuerdo en materia de traspasos y compensaciones que exige la nueva situación y de la propia discusión en relación a la delimitación territorial definitiva de los dos Nuevos municipios.", i més enllà de la recessió general del moment<sup>288</sup>.*

### **5.7 La fugida d'Anheuser Busch Companies Inc.**

La situació per a l'efectiu desenvolupament del CRT, un cop produïda la segregació, va trobar-se amb dos esculls força complicats. A l'inicial de la segregació i les seves conseqüències, s'hi va afegir que, degut a l'horitzó que s'intuïa, l'adjudicatària, el grup d'empreses Anheuser-Busch, va anunciar la seva retirada del projecte.

L'oposició dels propietaris dels terrenys afectats pel projecte i les friccions jurídiques derivades de la segregació, principalment, per la problemàtica de la delimitació territorial, generarien una inseguretat jurídica que l'empresa no estaria disposada a suportar<sup>289</sup>.

Aquesta posició cal analitzar-la, també, des del punt de vista de l'adjudicatària. En aquest sentit és de relleu el resum que ens ofereix ANTÓN CLAVÉ, qui analitza el grup d'empreses Anheuser-Busch de la forma següent "*Anheuser-Busch controla cerca del 48% del mercado de la cerveza de Estados Unidos y es una de las principales empresas del mundo en este sector: Para la compañía, los parques temáticos representan un interés tangencial (aunque ayudan a promover una imagen familiar de la marca de cervezas Budweiser). Anheuser-Busch inició su actividad en el negocio del entretenimiento con la creación de sofisticados itinerarios guiados en el jardín botánico adyacente a sus instalaciones cerveceras de Pasadena en 1903. En 1904, además, sponsorizó una atracción basada en el paisaje de*

---

<sup>287</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 80.

<sup>288</sup> ANTÓN CLAVÉ, S., "El parque...", op., cit. p. 12.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 20.

*los Alpes tiroleses para la Exposición Universal de Saint Louis. Posteriormente, la compañía desarrolló en las instalaciones de Tampa un jardín cuya visita se incluía en un tour por las instalaciones de la cervecería junto a una degustación de cerveza. Durante los 70, el parque de atracciones de Tampa se expandió con un jardín zoológico. En 1959, la compañía ya había creado la subsidiaria Busch Entertainment y en 1966 abrió otro parque en Los Ángeles que no generó beneficios. La primera iniciativa contemplada con éxito en el negocio de los parques fue la conversión de Tampa Busch Gardens en un parque, dedicado a África a principios de los años 70. Ahora bien, su configuración como operador de parques vino de la mano de la construcción ex novo de su primer parque, Busch Gardens The Old Country cerca de Williamsburg, en Virginia, en 1974. La adición de nuevas atracciones en uno y otro porque fueron creando incrementos de afluencia. Ambos parques, con atmósferas y escenas muy particulares mantienen una gran capacidad de atracción de todo tipo de segmentos y, especialmente, al público adulto y de la tercera edad. La cartera inicial de parques se contempló durante los años 70 con la adquisición de Sesame Place, un parque temático infantil en Langhorne, Pennsylvania. En 1989 Anheuser-Busch compró a Harcourt Brace Jovanovich (HBJ) los cuatro parques de Sea World, Cypress Gardens y Boardwalk & Baseball (Cerrado en 1990)", pel que, a títol de resum, el mateix autor segueix dient que per a Anheuser Busch " ..., los parques temáticos pueden entenderse, ..., como espacios de socialización de niños y jóvenes con el mundo de la cerveza. Además los parques sirven a la compañía para poner de manifiesto su compromiso ambiental y a favor del bienestar de los ciudadanos (Benz, 2002)."<sup>290</sup>*

## **5.8 Una intervenció decisiva.**

Per salvar el projecte, la intervenció de la Generalitat de Catalunya fou més que decisiva. En primera instància, aquesta aconseguiria nous inversors econòmics. Així, apareixia *Gran Península S.A.*, qui va adquirir el 80% del capital del grup *Anheuser Busch Companies Inc.*, mentre aquest grup nord-americà seguia mantenint el 20 % de la resta de capital. Posteriorment, i davant de nous esculls financers, la Generalitat aconseguia la participació i el lideratge de la Caixa. Després de nombrosos entrebancs, conflictes i retards en el calendari

---

<sup>290</sup> ANTÓN CLAVÉ, S., *Parques temáticos...*, op., cit., p. 131 a 133.

*inicialment establert, el CRT obrí portes el 2 de maig de 1995, amb el nom de Port Aventura*<sup>291,292</sup>.

No obstant la intervenció de la Generalitat de Catalunya, que tenia un clar objectiu quin era el de salvar i mantenir la inversió ja que l'interès en joc, com hem pogut comprovar, ja no era d'estricta àmbit local, sinó de país, la segregació va generar un nou conflicte territorial. Els dos municipis s'enfrontaven a una problemàtica jurídica, aquest cop en l'aspecte més operatiu o de gestió, que afectava als dos municipis, doncs el CRT s'havia definit com a una única unitat, sent el Decret 152/1989 que l'anomenaria "*l'àmbit delimitat com a únic de planejament i actuació*".

Als efectes es varen sol·licitar dictàmens a experts externs que analitzaren la dita problemàtica i proposaren solucions diferents.

### **5.9 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Salou en relació a la incidència de la LCRT en la problemàtica de la delimitació territorial i possibles solucions: resum i principals arguments jurídics.**

#### **5.9.1 Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el 20 de març de 1990, sota el títol "*sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico adjudicado al grupo de empresas Anheuser Busch*".**

L'autor, en el dictamen que estudiem, aprofundeix exhaustivament en les conseqüències, a títol de compromisos jurídics, que es deriven de l'efectivitat del conveni entre l'Ajuntament de Vila-seca i Salou i Anheuser Busch, i la seva situació post segregació, doncs l'aprovació del dit conveni pel ple de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius Turístics, el Decret 26/1989, de 24 de febrer, de convocatòria del concurs públic per a la instal·lació d'un Centre Recreatiu Turístic, i Decret de la Generalitat 152/1989, de 23 de juny, d'aprovació de la instal·lació d'un CRT en el Municipi de Vila-seca i Salou a favor de la proposta d'Anheuser Busch, foren accions jurídiques, en

---

<sup>291</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 80.

<sup>292</sup> ANTÓN CLAVÉ, S., *Parques temáticos...*, op., cit., p. 173. Veure també el mateix treball pel període 1990-1995, la tematització de l'espai turístic: el parc Port Aventura, el context europeu, el contingut recreatiu, i efectes territorials (la reordenació del sistema d'infraestructures, la requalificació de l'equip turístic i del model urbà,...).

sentit ampli del terme, que es produïren *abans* de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i, per tant, abans de la segregació dels dos municipis. La conflictivitat jurídica era palesa doncs produïda la segregació del nou municipi de Salou, resultava que l'àmbit territorial que abastava el CRT quedava inclòs en dos municipis diferents (recordem que el Decret 152/1989 definiria el CRT com un àmbit delimitat com a únic, en termes de planejament i actuació), pel que la viabilitat, als efectes principalment, com hem dit, d'ordenació urbanística, gestió urbanística i posterior explotació, restava a mans de dues entitats locals municipals diferents.

La Generalitat de Catalunya, davant de la inversió projectada, es posicionà de forma favorable al seu desenvolupament i execució, tant en mitjans de comunicació com en accions concretes, i administrativament amb l'inici d'un expedient d'alteració de termes municipals per tal de reconduir la situació, contemplant la possibilitat de que el centre quedés, de nou, ubicat dins l'àmbit territorial d'un dels dos municipis, en concret en el de Vila-seca, afectat per la part menys rentable de les instal·lacions, quelcom que analitzarem en el capítol 6 del present treball. Al seu torn, Anheuser Busch demanava la trobada de fórmules jurídiques que habilitessin un exercici coordinat i íntegre de les competències municipals que sens dubte requerien exercitar-se per a dur a terme el CRT, sota l'amenaça d'abandonar el projecte, com així va succeir. Per últim, l'Ajuntament de Salou, ja sota la direcció de la Comissió Gestora, també manifestava, públicament i formalment, el seu compromís d'assumir el projecte, i a la trobada de formules de col·laboració i coordinació en l'exercici de les competències municipals afectades, però respectant la delimitació territorial sorgida arrel de la segregació, encara per concretar definitivament<sup>293</sup>.

En el marc de les competències que li atribuïen tant la Llei 2/1989 i l'article 51.1 de la Llei del sol i ordenació urbana, text refós aprovat per Real decret 1346/1.976, de 9 d'abril, la Generalitat de Catalunya aprovaria unes Normes Subsidiàries i fixaria un termini per a l'adaptació i revisió del planejament general.

#### **5.9.1.1 El conveni amb Anheuser Busch i el principi de successió.**

És evident la gran magnitud del projecte i de la seva inversió, que pot ser analitzada des de diferents aspectes, tot i que l'autor en destaca la vessant urbanística, ja que l'entén

---

<sup>293</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*Dictamen emitido a requerimiento del Municipio de Salou, sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico...*", op., cit., p. 5 i 6.

com a una actuació urbanística integrada, subjecta a un règim especial derivat d'una llei *ad hoc*, i a una pluralitat d'activitats a desenvolupar, agrupades sobre una unitat de desenvolupament i de concepció: *"En todo caso, tanto los diversos elementos de dicha operación, en cada una de sus fases (ordenación y ejecución urbanísticas, de un lado; explotación, de otro), como estas mismas fases, se presentan estrechamente interrelacionadas. La prueba de que esto es así la constituye el régimen especial mismo de que Cataluña ha dotado este tipo de iniciativas e instalaciones. Quiere decirse, pues, que la referida operación tiene una entidad propia y específica que hace de ella una unidad, cuyas piezas -sustantivas y temporales - carecen de sentido por sí solas, adquiriéndolo únicamente por referencia al conjunto que forman"*, pel que, arrel de la sentència, per GÓMEZ-FERRER MORANT, el conveni restava subjecte al mateix *règim de successió en dret* que per al projecte de divisió de béns, drets i obligacions: *"Ahora bien, no cabe duda de que el mencionado fallo lleva consigo la sucesión en derecho de ambos municipios (Vilaseca y Salou) en la posición del primitivo municipio de Vilaseca en el convenio celebrado con el grupo de empresas Anheuser Busch, lo que da lugar a que en ejecución del fallo deba determinarse el alcance de esta sucesión"*.

L'autor, per a justificar-ho, apel·la al sistema d'execució de sentències en l'ordenament jurídic espanyol, pel que fa una crida als articles 103<sup>294</sup> i 104<sup>295</sup> de la Llei de la Jurisdicció Contencioso-Administrativa, de 27 de desembre de 1956, analitzats a la llum dels articles 117.3 i 118 de la Constitució Espanyola<sup>296</sup>. Per a il·lustrar la conjunció dels articles constitucionals i els de la Llei de 27 de desembre de 1956, cita la Sentència del Tribunal Constitucional 67/1.984, de 7 de juny. En aquesta, s'estableix que el dret a l'execució de les sentències forma part del dret fonamental de la tutela judicial efectiva, recollit a l'article 24 de la CE, essencial per a l'efectivitat de l'Estat de Dret en tant que *"... difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las Sentencias y resoluciones judiciales firmes"*. La sentència analitza els preceptes citats en el fonament jurídic tercer, lletres

---

<sup>294</sup> *"La ejecución de las sentencias corresponderá al órgano que hubiere dictado el acto ó la disposición objeto del recurso"*.

<sup>295</sup> *"Luego sean firmes las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales (hoy Tribunales Superiores) se comunicaran en el plazo de diez días por medio de testimonio en forma al órgano a quien corresponda para que las lleve a puro y debido efecto, adopte las resoluciones que procedan y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo"*

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 11, 14 a 16.



A a D<sup>297</sup>, per concloure que l'administració autora de l'acte és la competent per a la seva execució, però amb un nou sentit amb la lectura dels preceptes de la LJCA del 56 a la llum de la CE, pel que GÓMEZ-FERRER MORANT manifesta "... *ya que se pone el acento en que suponen la creación de un deber de cumplir lo decidido por las Sentencias, cumplimiento que en definitiva corresponde imponer a el Tribunal cuando se produce por la Administración en el ejercicio de la competencia que le atribuye al efecto el ordenamiento; idea que ha sido también reflejada en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*"<sup>298</sup>.

Per tant, serà al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya a qui correspondrà "... *determinar el alcance de la sucesión por parte de los nuevos municipios en el convenio celebrado entre el primitivo municipio de Vilaseca y Salou y el grupo de empresas Anheuser Busch*". I per fer-ho, l'autor aconsella que "*Para determinar el alcance de esta sucesión la Generalidad deberá tener en cuenta las características peculiares del Convenio, que además del importante conjunto de derechos y obligaciones municipales concretados en relación con el proyecto del citado Centro Recreativo Turístico -considerado en su unidad- alude también al ejercicio de verdaderas potestades públicas (como las de ordenación y gestión urbanística y la imposición y gestión tributaria), con lo que viene a plasmarse de una determinada forma el principio de unidad de planeamiento y actuación que establece el artículo 7 de la Ley de Cataluña 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos, incluso cuando el*

---

<sup>297</sup> "A) Es obligada para la Administración que hubiera dictado el acto ó disposición objeto del recurso, la ejecución de la Sentencia recaída (art. 118 de la Constitución). B) La ejecución de la Sentencia corresponde, en principio, al órgano que hubiere dictado el acto o disposición objeto del recurso (art. 103 de la L.J.C.A.), debiendo interpretarse esta competencia no como la atribución de una potestad, sino como la concreción del deber de cumplir lo decidido por las Sentencias u resoluciones firmes – que constituye en cada caso una obligación para la Administración-, y de prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en sus resoluciones firmes dictadas en ejecución de Sentencias (art. 118 de la Constitución). C) el cumplimiento de esta obligación debe producirse –con carácter general- dentro del plazo de seis meses de la fecha de recepción del testimonio de la Sentencia o desde la fijación de la Indemnización (art. 110.2 de la L.J.C.A.). D) Cuando se incumple esta obligación de ejecutar la Sentencia –y de colaborar con los Jueces y Tribunales en el plazo legalmente establecido-, el Tribunal sentenciador, con audiencia a las partes adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado; corresponde al tribunal mencionado decidir cuáles son estas medidas pero, desde la perspectiva constitucional que ahora interesa, debe señalarse que corresponde exclusivamente al mismo hacer "ejecutar lo juzgado" de acuerdo con las leyes (art. 117.3 de la Constitución) y requerir las colaboraciones que estime precisas (art. 118 de la misma), por lo que ha de interpretarse que tales medidas no pueden quedar limitadas por la falta del ejercicio de competencia, en el plazo legalmente previsto, por la Administración autora del acto ó disposición, en orden a la ejecución de la Sentencia; en consecuencia el Juez puede aplicar las medidas previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria, entre las cuales puede ordenar que se haga lo mandado a costa del obligado (art. 924 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y requerir a tal efecto la colaboración de otros entes públicos o personas privadas, en especial del estado, pues la Sentencia o la resolución de los Jueces y Tribunales emanan del poder del estado, y todos los poderes del Estado – en su sentido integral, es decir, comprendiendo las Comunidades Autónomas-tienen el deber de colaboración".

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 14 a 19.

*plan afecta a varias Corporaciones Municipales"*, tot preservant, en l'acció d'execució de la Sentència, aquella unitat d'actuació<sup>299</sup>.

Per tot l'anterior, calia tenir molt present el caràcter i el contingut del conveni citat. I això és així en tant que, en aquell conveni, no tant sols es regulaven i determinaven drets i obligacions de l'administració, en aquell moment l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, sinó que el negoci jurídic era especialment complex, regulant també les condicions d'exercici de determinades competències i potestats de titularitat municipal, però no qualsevulla competència municipal, sinó d'aquelles especialment rellevants, complicades d'exercir, pel seu marcat títol públic i amb temps d'execució alhora diferents, com la tributària, la de planejament, gestió i disciplina urbanística, l'expropiatòria, la de control d'activitats i explotacions, fins i tot afectant a la prestació de serveis públics, ... etc., "*... Y estos últimos compromisos han sido asumidos en relación con potestades y competencias de muy variada finalidad y ejercitables, así, en diferentes momentos y ocasiones. Quiere decirse, por tanto, que la "división" a efectuar en este caso (como en toda segregación) es singular: junto a operaciones simples de verdadera división de derechos y obligaciones comunes, incluye como contenido necesario y aún principal operaciones de "articulación" de potestades y competencias que corresponden ahora a cada Municipio*". Observa, l'autor, que en relació a les potestats i a les competències públiques que recull i determina el conveni, i a diferència als drets i obligacions derivats d'aquests, que s'havien de subjectar a un procés de divisió en virtut de la subrogació generada arrel de la segregació, s'havia produït un procés invers. "*Pues la distribución se ha producido "ope legis" por el sólo hecho de la segregación, dada la naturaleza territorial de las potestades y competencias públicas y su no divisibilidad (pertenecen, por entero, a cada uno de los dos Municipios). Dada la unidad de propósito a que respondía el Convenio suscrito con el grupo de empresas Anheuser Busch (resultante de la unidad del proyecto de Centro recreativo Turístico), la cuestión es ahora la recuperación -tras la diversificación "subjetiva" del conjunto de potestades y competencias objeto de dicho convenio- de la unidad de su ejercicio para la "recreación" de los términos y condiciones convenidos de tal ejercicio*".<sup>300</sup>

L'execució del conveni doncs, era complicada jurídicament en tant que calia articular l'exercici de competències i potestats municipals que abans de la segregació eren titularitat

---

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 21 i 22.

d'un sol municipi, i ara, corresponien a dos municipis diferents. I no tant sols aquest aspecte era rellevant jurídicament, sinó també el fet que de la diferent naturalesa de les competències i potestats afectades, en sorgia un exercici temporal diferent, pel que no s'esgotava la problemàtica en un exercici concret de la potestat o competència, sinó que aquell exercici afectava a un període de temps, que podia ser més o menys dilatat, quelcom feia sorgir la problemàtica de la garantia d'aquell exercici conjunt pel període de temps que correspongués. Així, GÓMEZ-FERRER MORANT escenifica la temporalització en tres fases diferents: "*Fase de ordenación ó planificación del Centro: articulación de las competencias de planeamiento. Fase de ejecución del Centro: articulación y coordinación de las competencias que inciden en las actividades de gestión, urbanización, y construcción (en especial, las competencias de control de cumplimiento de los deberes derivados de la legislación turística y urbanística, como por ejemplo los de cesión del suelo, así como de control preventivo de la edificación y de la implementación y realización de actividades, a través de la licencia, y de imposición y gestión de Tributos). Fase de explotación del Centro: coordinación de las competencias de control de carácter urbanístico y las de gestión de los servicios públicos locales, de un lado, y resolución del problema del reparto de los ingresos y las cargas derivadas del funcionamiento del Centro*", sense oblidar que l'acció de la Generalitat de Catalunya, en el marc de l'execució de la sentència, requerirà que ambdós municipis siguin escoltats en la decisió que es formuli, per tal que puguin formular suggerències, discrepàncies o conformitats al respecte de la solució proposada.<sup>301</sup>

#### **5.9.1.2 Consideracions sobre les fórmules de coordinació en l'exercici de competències i potestats municipals.**

L'anàlisi que formula l'autor s'emmarca en la recerca d'una fórmula jurídica que permetés un exercici coordinat de les competències municipals, tot i la complexitat jurídica de la situació generada "*En relación con este punto, debe señalarse que el sentido de las fórmulas indicadas, y la identificación de las más idóneas, ha de hacerse en función de los concretos y diferenciados problemas a resolver, sin perjuicio de la necesidad evidente de su inserción en un marco coherente y no como una pura agregación de mecanismos diversos e inconexos entre sí*". Sota aquesta perspectiva, analitza l'ordenació urbanística del CRT i la gestió urbanística de l'execució del mateix<sup>302</sup>.

---

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 22 a 24.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 25.

### **5.9.1.3 Respecte l'ordenació urbanística del Centre Recreatiu i Turístic: a nivell de planejament urbanístic.**

L'article 4.1 de la LCRT recull expressament la possibilitat de que un CRT s'ubiqui en un o dos termes municipals pel que ja es trobava legalment prevista aquella possibilitat i, consegüentment, la necessitat d'un planejament únic, general i parcial. GÓMEZ-FERRER MORANT procedeix a analitzar, doncs, l'encaix d'aquella previsió amb la legislació urbanística vigent en aquell moment. En aquest sentit, indica dos supòsits: el primer, la "*Formulación de un único planeamiento general (plan de Conjunto) para dos o más Municipios, cuando las circunstancias urbanísticas aconsejaren la extensión de la zona de influencia de un Municipio a otro u otros (art. 32.1 de la Ley del Suelo, texto refundido aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, en adelante LS)*"; el segon, la "*Formulación de un único planeamiento general para dos o más Municipios, cuando conviniera ordenar urbanísticamente una comarca (art. 32.2 LS)*". Per l'autor, la voluntat del legislador, amb aquesta regulació és, amb caràcter general, l'autorització de planejaments generals plurimunicipals, doncs ja així es preveia en els articles 14.1 i 124.1 del RD 2159/1.978, de 23 de juny, pel que s'aprova el Reglament de Planejament, que prescindia de les finalitats abans esmentades. Resumint, GÓMEZ-FERRER MORANT considera que la legislació urbanística autoritza i propicia la formulació d'un únic planejament general per a dos o més municipis per a resoldre problemes urbanístics conjunts, mitjançant acord voluntari dels municipis afectats (32.1 LS i 124.1 RP) o bé, per defecte, per resolució de l'òrgan competent de la comunitat autònoma, en aquest cas de la Generalitat de Catalunya (arts. 32.1 LS y 124.1 RP).

Ara bé, dels articles 7.1 i 10 de la LCRT se'n deriva que aquella unitat d'ordenació urbanística no es limita al nivell de planejament general, sinó que també cal que es doni en el nivell del planejament derivat, sent aquesta una dificultat menor "*... pues tratándose de un planeamiento de desarrollo del general, la única exigencia legal es la de que se refiera a un sector completo de los acotados por el planeamiento general (arts. 13 de la ley del Suelo y 43.2 del reglamento de Planeamiento)*"; quiere decirse con ello que el ámbito del planeamiento parcial no viene dado por una demarcación administrativa general, sino por una determinación puramente urbanística del planeamiento superior", pel que no hi hauria dificultat alguna en que el planejament general delimités com a sector tota la superfície a ocupar pel CRT per tal

que s'ordenés en un únic instrument de planejament derivat. Aquest desenvolupament, doncs, no requeriria cap fórmula organitzativa o de coordinació específica entre els dos municipis<sup>303</sup>.

Mes enllà de l'anterior solució jurídica derivada de l'anàlisi de la legislació pròpiament urbanística vigent en el moment de la problemàtica, la LCRT també preveia una solució a la problemàtica exposada, en tant que ja contemplava, com hem dit, la implantació d'un CRT en dos municipis. Aquesta possibilitat també és analitzada per l'autor.

Així, l'article 10.2 d'aquesta llei preveia que en el cas que si en el termini de 5 mesos els municipis afectats no haguessin aprovat provisionalment el planejament general, que inclogués la delimitació i la qualificació corresponent pel CRT, el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, ex article 51.1 de la Llei del Sòl, dictaria unes normes de planejament i determinaria els condicionants per a procedir a la formulació o revisió del Planejament General, sent aquelles normes suficients per al desenvolupament immediat del planejament derivat del sector. En el moment de formular el dictamen, les dites normes ja havien estat dictades, a la vegada que es suspenia el Pla General de l'originari municipi de Vila-seca i Salou, atorgant un termini per a que ambdós municipis, ara, revisessin els seus respectius Planejaments Generals per tal que substituïssin aquelles normes subsidiàries amb una nova regulació urbanística municipal per al CRT, disposant també aquelles normes precises per a la tramitació del Pla Parcial del CRT, com un vertader pla parcial plurimunicipal d'iniciativa privada, d'acord amb els articles 139 i ss. del RP, i que garantís aquella unitat d'acció urbanística pretesa: *"De esta forma, en lo que respecta al Planeamiento General, se va a producir la ordenación del Suelo del Centro por adición de planes, lo que resulta admisible teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 2/1989, de Cataluña, que, en todo caso, considera el suelo del centro recreativo Turístico como un sector susceptible de un Plan Parcial único a partir de las Normas Subsidiarias que ahora existen"*. La unitat de planejament doncs, quedaria assegurada<sup>304</sup>.

#### **5.9.1.4 La gestió urbanística en l'execució del Centre Recreatiu i Turístic.**

Per tal de poder analitzar les diferents possibilitats organitzatives per a la gestió urbanística coordinada del CRT, com a unitat, i tenint present que aquella, és a dir, l'execució de les figures de planejament urbanístic, correspon a cada administració municipal, l'autor

---

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 26 a 29.

<sup>304</sup> *Ibidem*, p. 29 a 31.

procedeix a analitzar les diferents fórmules que oferia l'ordenament jurídic vigent en el marc de la gestió urbanística.

D'acord amb el que disposava el reglament de gestió urbanística, l'autor assenyala, com a possibles:

a) L'actuació a través dels òrgans de govern de la Corporació municipal (art. 7 RG) que descarta immediatament per no donar resposta a les necessitats exposades.

b) La creació d'una gerència urbanística, ex article 7 del RG, que també la descarta entenent que el seu règim jurídic, articles 15 i ss., la vehicula com una figura jurídica de descentralització funcional per una sola administració, restant impossibilitada la cooperació o la coordinació interadministrativa.

c) L'agrupació forçosa dels dos municipis, en aplicació de l'article 7 del RG. La considera viable però no operativa. I això és així en tant que el RG es remet a la legislació de règim local, que en aquell moment es circumscribia a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local i a la Llei 7/1987, municipal i de règim local de Catalunya; marc legal aquest que si bé no suprimia aquella figura jurídica, no contemplava la qüestió analitzada.

d) La constitució d'una Mancomunitat a efectes urbanístics, també ex article 7 del RG. GÓMEZ-FERRER MORANT la considera una *"alternativa organizativa plausible"*, si bé hi troba seriosos inconvenients: *"su misma voluntariedad (aspecto del que se trata más adelante); la debilidad de la organización común a la que dé lugar, siempre dependiente de la voluntad de las entidades municipales miembros y de su aportación económica; la posibilidad de una retirada ulterior de una de las entidades asociadas; y la imposibilidad de incorporación a la tarea común de otras Administraciones (significativamente, en este caso, la Generalidad, cuyo interesamiento viene dado por la índole turística del Centro)"*. Pel que l'autor la desaconsella.

e) La creació d'òrgans especials de gestió, fundacions públiques de serveis o societats. La remissió del RG a la legislació sobre règim local és a dir, a l'article 85 de la LRRL i a l'article 233 de la LMRLC, va obligar a l'autor a l'anàlisi més detallat d'aquestes figures jurídiques. En el marc de la gestió directa assenyala:

- a) La gestió per la pròpia entitat local, que ja fou descartada anteriorment, atenent a la finalitat urbanística de l'activitat d'aquella organització.
- b) L'organisme autònom local que equipara, en el marc dels inconvenients, a la Gerència Urbanística analitzada: no considera ni aporta facilitats per a la cooperació i coordinació interadministratives per ser una figura de descentralització funcional en el si d'una administració.
- c) La societat mercantil de capital íntegrament local. Per l'autor *"... en si misma podría ser una buena fórmula, teniendo en cuenta las posibilidades que la legislación urbanística conecta a las personalidades societarias; sin embargo, la exigencia de la pertenencia de la totalidad del capital social a la entidad local coloca a esta variedad de sociedades en clara desventaja sobre la que aparece prevista, como inmediatamente veremos, bajo las formulas de la gestión indirecta..."*.
- d) En el marc de la gestió indirecta, *prima facie*, l'autor descarta la concessió, la gestió interessada, el concert i l'arrendament, en tant que l'objectiu era aconseguir una fórmula organitzativa que permetés l'exercici per les dues administracions de les seves competències i l'entrega d'un servei públic per a la seva explotació per un tercer.

Ara bé, la societat mercantil o cooperativa, amb capital parcial de les entitats intervinents, segons l'autor, s'acostava als objectius pretesos, per la seva flexibilitat i per la seva adequació a les previsions dels articles 21 i ss. del RG, per a les personificacions societàries amb finalitat urbanística, *"... en la medida en que permite la asociación, a través de participación de capital social, tanto de otras Administraciones, como de particulares."* Respecte aquestes societats amb objecte urbanístic, l'autor observa diverses bondats:

- a) D'acord amb l'article 21.1 del RG, aquestes societats les poden crear les administracions urbanístiques, separades o conjuntament, condició que concorre tant en els dos municipis com en la pròpia Generalitat de Catalunya.

b) L'article 22.1 permet, tanmateix, que hi participin també particulars, quelcom que habilitaria la incorporació a la mateixa de les empreses promotores del CRT: *"El RG contempla el supuesto desde la perspectiva de la participación pública en sociedades creadas por particulares, pero si está permitida esa participación, por el argumento ad maiore ad minus debe estarlo la participación minoritaria de capital privado en sociedad pública, siempre que ésta se constituya -como señala el citado art. 22.1- bajo forma de sociedad de responsabilidad limitada"*.

c) L'objecte d'aquesta tipologia de societats és la promoció, gestió o execució d'activitats urbanístiques, que poden assumir, al seu torn, l'execució d'obres d'infraestructures i de dotació de serveis en una àrea o polígon d'actuació urbanística, i, així mateix, la promoció i gestió d'urbanitzacions. L'objecte doncs també compliria amb les necessitats del moment.

d) L'article 23 del RG permet unificar la finalitat específica urbanística que contemplem amb la condició de forma de gestió de serveis de la legislació de règim local, més general: *"De esta suerte puede parecer, en principio, que a través de la misma figura (una sociedad anónima, con participación mayoritaria de todas las Administraciones interesadas y, como mínimo, de los dos Municipios afectados y de la Generalidad, así como minoritaria del grupo de empresas titular del Centro Recreativo Turístico) se podría articular la organización de una gestión unitaria no sólo de la ejecución de dicho Centro como operación o actuación urbanística, sino también de la gestión general (una vez concluida la ejecución propiamente urbanística) de los servicios públicos locales en relación con el Centro, indefinidamente para el futuro"*.

Tot i la conclusió final, que en principi reflectia certa viabilitat, l'autor la contempla com a una solució *"eventual y complementaria"* per dues raons. La primera, la relativa al dubte interpretatiu de si la participació d'un ens privat, encara que minoritari, al capital social, impediria l'atribució a la societat de facultats públiques. La segona, que en qualsevol cas sembla, per GÓMEZ-FERRER MORANT, necessària la constitució d'un altre ens públic a raó del *"... indispensable énfasis que hay que poner en la seguridad de la solución global que se proponga, ..."*<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> *Ibidem*, p. 31 a 38.



### **5.9.1.5 La figura jurídica del Consorci interadministratiu: una solució factible.**

La última de les fórmules jurídiques analitzades en el dictamen fou la del consorci, que també recollida en l'article 7 del RG. Figura que considera flexible a la llum de la LRBRL i d'especial interès per a la resolució del conflicte. Tot i que la legislació urbanística no recollia el seu règim jurídic ni la forma de constitució d'aquestes figures jurídiques, si que ho feia la legislació sobre règim local, estatal i catalana. Com a característiques essencials del consorci en destaca la seva naturalesa de mecanisme concret per a la cooperació en termes molt amplis, ja fossin econòmics, tècnics o administratius, entre administració local, estatal i autonòmica (article 57 LRBRL) i la habilitació genèrica de administració local per a la constitució de consorcis amb altres administracions per a fins comuns i, també, amb entitats privades sense ànim de lucre que persegueixin fins concurrents amb els de les administracions interessades (87 LRBRL).

Tot i que figuraven en l'ordenament jurídic local com a entitats locals, l'article 110.2 del Real Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local, els reconeixia personalitat jurídica pròpia. En els articles 252 i 253 de la LMRLC es reproduïxen les determinacions de la legislació bàsica estatal, i s'hi afegeix que el consorci pot fer ús de qualsevulla de les formes de gestió de serveis públics locals previstes en la legislació sobre règim local, pel que "*(por tanto, en lo que aquí interesa, el consorcio podría crear, él mismo, una sociedad, en los términos antes expuestos); y son los estatutos del propio consorcio los que determinan libremente el régimen orgánico, funcional y financiero de éste (mayor flexibilidad no cabe imaginar) (art. 254)*".

Per tant, l'autor exposa al consorci com una eina jurídica flexible i viable per a resoldre el problema que ens plantejgem, amb avantatges evidents, a diferència de les altres fórmules jurídiques que recollia l'ordenament jurídic. O resumeix de la forma següent:

- "*Los consorcios pueden realizar su actividad tanto en nombre propio como en el de los entes consorciados, según se disponga en sus estatutos (art. 14.1). aunque se contempla la posibilidad de la participación de particulares sin limitación, ésta determinación debe entenderse hoy modulada por la restricción que a éste respecto nos consta ya que ha introducido la legislación de régimen local.*

- *A los consorcios pueden encomendárseles por las Administraciones consorciadas cualesquiera actividades (competencias urbanísticas), sin más limitación que las que sean intransferibles (se entiende por determinación de la legislación de régimen local) (art. 14.2).*
- *Más aún, si bien no cabe transferir a los consorcios la potestad tributaria, si es posible trasladarles la recaudación unificada de aquellos tributos que graven el suelo o aprovechamiento, pudiendo incluso recurrir a la vía de apremio (art. 14.3). Fácilmente se comprende la importancia en el caso que nos ocupa de ésta determinación, a los efectos de resolver el arduo problema de la distribución entre los dos Municipios afectados de los beneficios y las cargas de la operación turística prevista.*
- *Finalmente, cuando el consorcio establezca o gestione servicios susceptibles de aprovechamiento individualizado, puede imponer i recaudar las contraprestaciones correspondientes (art. 14.5). Esta determinación reglamentaria redondea la anterioridad comentada, referida a los tributos locales”.*

En resum, l'autor considerava, després de l'exposició d'arguments, que la fórmula del consorci podia donar resposta adequada a la situació sorgida, per la seva finalitat, flexibilitat de constitució i règim jurídic flexible, tot qualificant-la de solució ideal respecte a l'apartat més conflictiu que havia posat de relleu i quin era el de l'exercici conjunt i coordinat de les potestats i competències municipals afectades o compromeses, ja que aquell ens associatiu podia assumir totes aquelles competències que no fossin qualificades per l'ordenament jurídic com a intransferibles. A títol de conclusions, GÓMEZ-FERRER MORANT, dictaminava la viabilitat de la creació d'un consorci pels municipis de Vila-seca i de Salou, però també amb la Generalitat de Catalunya per a la ordenació, gestió de l'execució i prestació de serveis públics locals, alhora que també per a la gestió dels tributs locals derivats del CRT, atribuïnt al dit consorci d'aquelles competències precises als efectes, menys aquelles que fossin indelegables o intransferibles, i amb la possibilitat expressa de què, posteriorment, el consorci crees una societat mercantil subjecta al règim privat amb participació minoritària de l'empresa explotadora del CRT, per a la prestació de serveis públics, també dins de l'àmbit territorial del CRT<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 38 a 42.

Per l'autor, no obstant, la figura jurídica del consorci tenia una debilitat, quina era que el consorci es configurava com una figura associativa de caràcter voluntari pel que sorgien dos qüestions: si es podia utilitzar aquella fórmula amb la negativa d'un dels ens afectats i si, un cop constituït el consorci, un dels ens consorciats podia posar fi al mateix de manera unilateral<sup>307</sup>. Doncs bé, aquesta debilitat era tractada, en aquell dictamen i en aquell moment, per GÓMEZ-FERRER MORANT en el marc de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i la seva execució. En primer lloc, en destaca un deure o una necessitat de mantenir la unitat de gestió del CRT i que derivava del Conveni pel que, deia, aquella afectava als municipis, a la Generalitat de Catalunya i a la pròpia adjudicatària. Per tal de garantir aquella unitat, com a una deure, es constituïria el consorci, pel que aquell fet jurídic es convertia en una conseqüència del conveni inicial i, amb més força, de l'execució de la Sentència pel que considera, l'autor, que l'existència del Consorci podia ser imposada per la Generalitat de Catalunya, com a administració encarregada de l'execució d'aquella, per al cas que no fos acceptat, el consorci, de forma voluntària. En paraules de l'autor " *... al ser una forma de cumplimiento de la Sentencia, y al encuadrarse dentro de la misma, el Consorcio ha de poder mantenerse de forma obligatoria (a cuyo efecto deberá hacerse constar así en los Estatutos) mientras dure el Convenio con Anheuser Busch)*". Però més enllà de l'exercici de competències i de potestats municipals, del caràcter voluntari o no en la constitució del consorci, GÓMEZ-FERRER MORANT posa sobre la taula la necessitat d'aquella figura, no tant sols en el marc de l'execució i gestió coordinada de la unitat urbanística que era el CRT, sinó també perquè " *... permite reequilibrar los beneficios y cargas derivados indisolublemente del centro, dada su diversa incidencia en uno u otro municipio; pues toda la recaudación de tributos en el ámbito territorial del centro, en los términos antes expuestos, podría atribuirse i concentrarse en el consorcio, pactándose una ulterior distribución entre los municipios de Vilaseca y Salou de los recursos sobrantes, una vez abonados los gastos -directos é indirectos- que origine el centro; tal distribución debería efectuarse de acuerdo con un criterio que responda a la finalidad de reequilibrio, como puede ser el de atribución en proporción a la superficie*". L'estructura jurídica plantejada per l'autor permetia resoldre " *a) el interés público de cada uno de los niveles territoriales y de gobierno presentes en el caso, pues todos ellos pueden participar, en la medida en que se acuerde, en la ordenación, gestión y control, de la explotación y el funcionamiento del centro*

---

<sup>307</sup> És important aquesta qüestió doncs, amb el llarg dels anys, i al finiment del primer període de vigència del consorci, la problemàtica entre els dos municipis va sorgir, de nou, i amb força, com veurem més endavant.

*recreativo Turístico. b) La unidad de ejercicio y, por tanto, la coordinación satisfactoria de las competencias públicas que inciden sobre el referido Centro (en términos equivalentes en el resultado, en todo caso, a lo previsto en el Convenio en su día suscrito por el primitivo Municipio de Vilaseca y Salou con el grupo de empresas Anheuser Busch). c) La participación en los servicios públicos locales que afecten al centro del referido grupo de empresas, sin mezclar indebidamente dicha participación con el ejercicio de estrictas potestades públicas (que únicamente corresponderían al consorcio y no a la sociedad). d) Y la adecuada resolución del ponderado reparto entre los Municipios de los beneficios y las cargas derivados indisolublemente del Centro como actuación y complejo de actividades de carácter unitario, aunque con diversa incidencia en uno y otro Municipio<sup>308</sup>.*

#### **5.9.1.6 Nota complementaria de 26 de març de 1990 al dictamen emès el dia 20 de març del mateix: una alternativa a la figura jurídica del Consorci.**

Amb aquesta nota complementaria, GÓMEZ-FERRER MORANT afegeix la possibilitat de la redacció d'una llei, de caràcter general, que no donés lloc a l'incompliment o a la inexecució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989, i com a complement de la LCRT, en el sentit de regular l'execució de la implementació d'un CRT quan aquest s'ubiqués en més d'un terme municipal, més en concret, en regular la fórmula organitzativa que assegurés aquella unitat d'actuació reclamada i necessària. En aquest sentit, apunta, emparant-se amb els articles 5.2 de l'estatut d'Autonomia de Catalunya i els articles 3.2.b), 30 i 42 de la LRBRL, que la fórmula "... puede consistir en la atribución al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Catalunya de la competencia para crear una entidad -que puede ser de carácter funcional- que agrupe a los municipios afectados en cuanto sea necesario para lograr la unidad de actuación, dada la existencia de intereses comunes de carácter recreativo turístico (el C.R.T) que precisan de una gestión unificada. La ley deberá regular la organización, funciones y procedimiento de constitución de la entidad".

Dictada així la proposada llei, no amb caràcter específic per als municipis de Vila-seca i de Salou, sinó amb caràcter general, podria, posteriorment, aplicar-se concretament a aquest últim i al CRT objecte d'estudi. És més, insisteix l'autor que aquesta llei general podria,

---

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 42 a 47.

tanmateix, regular els casos en que els municipis no es possessin d'acord en el marc de garantir una unitat d'actuació mitjançant fórmules de col·laboració interadministrativa, on la competència administrativa fos assumida per la Generalitat, qui l'exerciria amb intervenció dels municipis afectats, mitjançant, per exemple, informe preceptius.

**5.9.2 Dictamen emès per Alfonso GOTA LOSADA, el 22 de maig de 1990, a petició de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre la posibilidad de crear un consorcio fiscal y financiero para la nivelación de las cargas imputables y tributos derivados del centro recreativo turístico adjudicado al grupo Anheuser Busch.*"<sup>309</sup>.**

#### **5.9.2.1 Introducció.**

El present dictamen s'articulària, com es recull en el propi document, com un complement al dictamen emès per GÓMEZ-FERRER MORANT, anteriorment analitzat. Així, el present desenvolupa la possibilitat de constituir un consorci interadministratiu entre els municipis de Vila-seca i de Salou, però aprofundint en els aspectes econòmics és a dir, i principalment, en la gestió unificada dels tributs locals corresponents a fets imposables nascuts en el CRT i l'ús del consorci com a ens de compensació o redistribució de les despeses i dels ingressos imputables al CRT.

#### **5.9.2.2 Consideracions respecte la figura jurídica del consorci interadministratiu com a instrument de gestió tributaria del CRT.**

Com ja hem avançat, el treball del dictamen que analitzem es concentra en els aspectes de caràcter econòmic de la idea del consorci com a eina de desenvolupament del CRT. El primer aspecte que tracta és el de les raons que justificarien delegar o atribuir les competències tributaries dels municipis de Vila-seca i de Salou a l'esmentat consorci, per a la gestió integral dels tributs generats en el marc territorial del CRT. La primera advertència de l'autor al respecte ho és relativa a la coordinació. És a dir, si els dos ajuntaments actuen per

---

<sup>309</sup> GOTA LOSADA, A., dictamen emès el 22 de maig de 1990, a petició de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre la posibilidad de crear un consorcio fiscal y financiero para la nivelación de las cargas imputables y tributos derivados del centro recreativo turístico adjudicado al grupo Anheuser Busch.*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

separat en l'àmbit de la gestió tributària, es poden trobar disfuncionalitats de caràcter material, com la diferent pressió fiscal sobre el CRT, i formals, com la dualitat de calendaris d'actuació tributària i de procediments administratius, quan el subjecte passiu és, com hem dit, únic, el CRT. L'autor, doncs, proposa una actuació tributària unitària, en base als següents arguments:

1) Sobre la valoració dels béns immobles. El valor cadastral, tant del sòl com de les construccions ubicades dins de l'àmbit del CRT, als efectes de l'Impost Sobre Béns Immobles, es fixaria pel Centre de Gestió Cadastral i Cooperació Tributària mitjançant un sol conveni amb el Consorci, evitant així una actuació no coordinada en la revisió dels valors cadastrals pels dos municipis. Així, la totalitat del territori ocupat pel CRT configuraria un sol polígon als efectes de les valoracions cadastrals. GOTA LOSADA emfatitza que si posteriorment també formés part del Consorci la Generalitat de Catalunya, la coordinació encara seria superior en tant que aquesta s'estendria a l'impòst sobre Transmissions Patrimonials i a l'impòst sobre Successions. Respecte a l'impòst sobre l'Increment de Valors de Terrenys de Naturalesa Urbana, manifesta *"... el cálculo del incremento de valor real se hace utilizando un cuadro de porcentajes anuales, según períodos de tiempo, estableciéndose unos máximos y mínimos, de manera que dentro de los cuales pueden los Ayuntamientos decidir el porcentaje concreto a aplicar. Evidentemente, podrían los Ayuntamientos de Vilaseca y de Salou, de acuerdo con su libre albedrío, señalar porcentajes dispares, de modo que el incremento de valor de los terrenos urbanos sería diferente por el simple hecho de estar situados en uno o en otro término municipal. La existencia de un Consorcio Fiscal y Financiero encargado de la gestión del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos permitiría una actuación valorativa unificada"*<sup>310</sup>.

2) Sobre tipus impositius i quotes. Arrel de les competències que la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les Hisendes Locals vigent en aquell moment, atribueix a cada municipi, en relació als tipus impositius i quotes dels impostos sobre béns immobles rústics i urbans, sobre construccions, instal·lacions i obres, sobre l'increment de valors de terrenys de naturalesa urbana, sobre activitats econòmiques i sobre els vehicles de tracció mecànica; una manca de coordinació en l'exercici d'aquestes competències, segons l'autor, una pressió fiscal diferent, així com disfuncionalitats rellevants en relació a la ubicació d'instal·lacions industrials i de matriculació dels vehicles. També, en el marc de les taxes i preus públics, apareixerien

---

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 1 a 3.

aquelles disfuncionalitats ja que les valoracions dels costos directes i indirectes serien, diu GOTA LOSADA, forçosament diferents, i respecte els procediments de gestió i liquidació, inspecció i recaptació, recursos i reclamacions, aspectes aquests més formals però que també generarien inconvenients i duplicitats. Per tot plegat l'autor conclou que *"... se mantiene que la creación de un Consorcio Fiscal y Financiero, al que los respectivos Ayuntamientos de Vilaseca y de Salou transferirían sus competencias en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, correspondientes a hechos imponibles, localizados en el CENTRO TURÍSTICO, sería la solución más idónea para lograr una actuación unificada como lógicamente propugna la Generalidad de Cataluña"*. Acceptada aquesta via, manifesta l'autor que en els estatuts caldria recollir els criteris o punts de connexió definidors de les competències atribuïdes, per a resoldre possibles qüestions de competència tributaria, tot i que en descarta la seva rellevància al ser d'aplicació el criteri de territorialitat, ex. article 6 de la LHL<sup>311</sup>.

### **5.9.2.3 Possibilitat jurídica d'atribuir competències tributaries a un Consorci Fiscal.**

La cobertura legal a les necessitats detectades per l'autor del dictamen es trobarien en l'article 7, apartat 1, de la LHL<sup>312</sup>, en directa relació l'article 106, apartat 3, de la Llei 7/1985, de 2 d'abril<sup>313</sup>, observant que la problemàtica derivaria de la inclusió o no en el concepte de *"otras Entidades Locales"* als Consorcis. Si bé és cert que l'article 3 de la LRBRL no els relaciona específicament dins del concepte que desenvolupa d'entitats locals, ja que en l'apartat primer no en parla, i en la lletra b) de l'apartat segon segueix esmentant comarques o altres entitats que agrupin varis municipis, l'autor es remet a l'article 87 de la mateixa LRBRL<sup>314</sup> que possibilita la creació de consorcis.

---

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 3 a 6.

<sup>312</sup> *"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril las Entidades locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras Entidades locales, en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributaria que la presente Ley les atribuye"*.

<sup>313</sup> *"Es competencia de las Entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado"*.

<sup>314</sup> *"Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con las administraciones públicas."* En

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

L'assimilació entre els consorcis integrats exclusivament per municipis com a entitats locals en l'article 7.1 de la LHL i en l'article 106.3 de la LRBRL i als efectes de la delegació de facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació de tributs locals es troba, per GOTA LOSADA, "... de modo explícito e incuestionable ...", en el Decret Llei 13/1970 de 12 de novembre, sobre beneficis fiscals dels Consorcis de que formen part les Corporacions Locals<sup>315</sup>.

Per últim, apel·la l'autor a l'autonomia municipal, en el sentit de que és aquesta la que els empara per a delegar les dites competències a un Consorci, com a ens públic, creat per aquelles entitats municipals, per a seguir exercint les competències que ens ocupen a través de la formació de la voluntat del consorci, quelcom que compliria amb els articles 7 de la LHL i 106 de la LRBRL. Rebutja, doncs, la tesi de la impossibilitat de delegar en el consorci intermunicipal les competències de gestió, liquidació, inspecció, recaptació dels tributs locals en tant que els consorcis, diu l'autor, no són ni es poden considerar entitats locals "stricto sensu", perquè seria una interpretació literal que contradiria l'esperit de l'article 7 de la LHL,

---

idèntics termes es pronuncia la Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya, en els seus articles 1, 2 i 252 a 254.

<sup>315</sup> "Además de las Entidades municipales y provinciales definidas por la Ley de Régimen Local y anteriormente reseñadas, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de diecisiete de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, inserta en su artículo treinta y siete la figura del Consorcio, como sujeto dotado de personalidad propia que se puede constituir voluntariamente por las Corporaciones Locales con Entidades públicas de diferente orden para instalar o gestionar servicios de interés local, sustituyendo así a los entes consorciados. La preterición legal que, en materia de exenciones, se observa con respecto a los Consorcios, solamente denuncia un olvido de expresión o enumeración del ordenamiento vigente en su proyección subjetiva, pues si los Consorcios sustituyen en su cometido a la acción de los entes consorciados, lógicamente deben gozar del mismo trato fiscal que éstos, siempre que las Entidades públicas de diferente orden concertadas en ellos con las Corporaciones Locales disfrutaren de idéntico régimen fiscal. En tal sentido, la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social disponía en su artículo tercero, siete, que el Gobierno impulsará las fórmulas asociativas de las Corporaciones Locales entre sí y con otras Entidades, a fin de favorecer una más intensa participación de aquéllas en la acción del desarrollo; precepto que se recoge en el artículo treinta y cuatro-cuatro del texto refundido de dicha Ley, aprobado por Decreto ochocientos dos/mil novecientos sesenta y nueve, de nueve de mayo. En consecuencia, procede dictar, con carácter de urgencia, la oportuna norma, que, al amparo del artículo diez de la Ley General Tributaria, defina para los Consorcios de Corporaciones Locales con Entidades públicas de diferente orden el alcance de las exenciones fiscales previstas para las primeras en la Ley de Régimen Local. Artículo primero. Las exenciones fiscales otorgadas por los artículos ocho y seiscientos setenta y tres de la Ley de Régimen Local, y actualizadas por la Ley cuarenta y ocho/mil novecientos sesenta y seis, de veintitrés de julio, con relación a Entidades municipales, Diputaciones y Cabildos insulares, y la referida a las Corporaciones locales en el artículo siete, número cinco, del texto refundido del Impuesto sobre las Rentas del Capital, aprobado por Decreto tres mil trescientos cincuenta y siete/mil novecientos sesenta y siete, de veintitrés de diciembre, alcanzarán asimismo a los Consorcios constituidos o que se constituyan por las Corporaciones Locales con Entidades públicas de diferente orden, en cuanto estas últimas las tuvieren también legalmente reconocidas, y siempre que en la constitución del Consorcio, se hayan observado las prevenciones de los artículos treinta y ocho y concordantes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de diecisiete de junio de mil novecientos cincuenta y cinco".



de l'article 106 de la LRBRL i de l'assimilació que es deriva del Decret Llei 13/190 abans esmentat<sup>316</sup>.

#### **5.9.2.4 Sobre les competències municipals delegables en el Consorci.**

S'aclareixen dos qüestions prèvies a l'anàlisi de la delegació de competències. La primera d'elles, que la potestat tributària, tot i la delegació, romandrà a cada municipi. Les relacions jurídic-tributàries, s'establiran entre els dos municipis, com a subjectes actius, i el CRT, com a subjecte passiu, puix es delegarà, tant sols, la competència per a exaccionar els tributs. Així, el Consorci no serà subjecte actiu. La segona, que quedarà proscriu la delegació al Consorci de les competències relatives a la imposició i ordenació de tributs. Seguint la doctrina endegada per l'Estatut Municipal de 1924 que distingeix entre els acords d'imposició o establiment de tributs, l'ordenació dels mateixos, és a dir, la seva reglamentació d'acord amb les determinacions legals establertes per la legislació d'hisendes locals i, per últim, els actes d'aplicació i efectivitat (gestió, liquidació, inspecció i recaptació) de les ordenances fiscals i legislació aplicable, tan sols es poden delegar, d'acord amb els articles 7.1 de la LHL i 106.3 de la LRBRL, aquests últims, ja que d'acord amb l'article 15 de la LHL les potestats d'imposició i d'ordenació hauran de ser exercides forçosament per cada municipi.

És, si més no, el mateix sistema establert per als impostos cedits a les comunitats autònomes per part de l'Estat que ha anat desenvolupant la LOFCA, en tant que l'Estat es reserva, en tot cas, les facultats de crear, mantenir, modificar o suprimir els tributs. La proposta de l'autor, en aquest cas d'impossibilitat legal de delegació, i per tal de garantir la coordinació entre ambdós municipis en aquesta matèria, és la de recollir en els estatuts del consorci a crear la facultat d'aquest de promoure o proposar als dos municipis els acords d'imposició i d'ordenació, per tal que aquells, voluntàriament, els acceptin com a seus, amb un arbitratge de la Generalitat de Catalunya en cas de discrepància, emparada aquesta proposta per l'article 180.2 del Reial Decret Legislatiu 781/1986<sup>317</sup>.

#### **5.9.2.5 Consideracions sobre la titularitat dels tributs propis del consorci.**

---

<sup>316</sup> *Ibidem*, p. 6 a 15.

<sup>317</sup> "Las transacciones y arbitraje previstos en el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria requerirán, cuando afecten a derechos de las Haciendas de las Entidades Locales, el acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente que tuviera asumida esa competencia". *Ibidem*, p. 15 a 18.

La qüestió que es planteja en aquest apartat és la viabilitat de que el futur consorci estableixi un sistema de tributs propis. En aquest sentit, l'article 48, apartat segon, de la LHL estableix que *Las Entidades locales podrán atribuir a sus Organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos Organismos, salvo cuando los precios no cubran el coste de los mismos. Tal atribución podrá hacerse asimismo y en iguales términos respecto de los Consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus Estatutos*, mentre que l'article 133 del mateix text legal estableix que *Las Comarcas, Áreas Metropolitanas, Entidades municipales asociativas y demás Entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen*, sense que aquest règim financer de l'entitat supramunicipal pugui alterar el propi de cadascun dels ajuntaments consorciats. És a dir i concloent, el futur consorci podria establir i exigir taxes, contribucions especials i preus públics si els seus estatuts així ho recollissin. Ara bé, sent el plantejament i l'exposició del dictamen que analitzem la d'un consorci fiscal i financer, l'autor considera que aquesta proposta no seria viable per a un ens que tingués aquesta última finalitat; altrament, un consorci urbanístic sí entraria en aquella<sup>318</sup>.

#### **5.9.2.6 Consideracions sobre el Consorci com un instrument d'anivellament o de redistribució de càrregues i ingressos.**

Partim de la premissa de que els tributs recaptats pel Consorci pertanyen als respectius municipis consorciats. La viabilitat de les delegacions de naturalesa tributaria dels municipis cap al Consorci analitzades anteriorment abasten totes les accions necessàries fins a l'obtenció de l'ingrés del respectiu tribut a una determinada tresoreria, però no contempla la cessió dels recursos municipals cap al consorci o cap a altra entitat local, ja que els municipis, en aquest aspecte i sentit, no tenen capacitat dispositiva.

Per GOTA LOSADA *"La delegación solo afecta, pues, a las tareas burocráticas o administrativas de gestión tributaria en el más amplio sentido, pero nada más. Cumplido este objetivo, los Consorcios, como "gestores de negocios ajenos" que son, deben rendir cuentas*

---

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 18 a 20.

*al mandante, o sea a los Municipios consorciados y entregarles los ingresos tributarios logrados, es decir, la recaudación”, en tant que resultaria d’aplicació el principi de indisponibilitat dels tributs locals que es derivaria de l’article 180 del TRRL, segons el qual “Las Entidades locales no podrán enajenar o hipotecar sus derechos y propiedades ni conceder exenciones, perdones, rebajas o moratorias para el pago de sus recursos o de los créditos por cualquier concepto que tuviesen liquidados a su favor, excepto en los casos previstos por las Leyes” i de l’article 9.1 de la LHL pel que “Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las Entidades locales, procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales”<sup>319</sup>.*

Per últim, tampoc resulta viable deduir dels ingressos per fets imposables originats o localitzats en l’àmbit territorial del CRT, les despeses directes i indirectes per prestació de serveis en que haguessin incorregut els municipis consorciats, en aplicació del principi de no afectació, recollit a l’article 146.2 de la LHL, pel qual “Los recursos de la Entidad local y de cada uno de sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados”, així com pel principi pressupostari “del íntegro”, que proclama l’article 146.3 de la LHL i pel qual “Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los Presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso. Se exceptúan de lo anterior las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por Tribunal o Autoridad competentes”.

Per tot plegat, GOTA LOSADA, conclou que “El Consorcio Fiscal y Financiero no puede afectar los tributos locales que recaude el CENTRO TURÍSTICO, a satisfacer los costes directos e indirectos de los servicios prestados respectivamente por los Ayuntamientos de Vilaseca y de Salou, sino que debe entregarles su correspondiente recaudación, la cual se incluirá en su Presupuesto de Ingresos. Es más, ni siquiera para el propio sostenimiento del Consorcio Fiscal y Financiero puede éste detraer una parte de los tributos locales recaudados, sino que debe

---

<sup>319</sup> En el mateix sentit, l’autor cita i resumeix la doctrina del Tribunal Suprem al respecte, establerta en les sentències de 1 d’abril de 1968, de 26 d’abril de 1980 i de 28 de febrer de 1986.

*mantenerse con créditos aprobados para tal fin por los Ayuntamientos de Vilaseca y de Salou, salvo que hubiere establecido el Consorcio, tasas, contribuciones especiales o precios públicos propios”, pel que “La nivelación o redistribución de cargas e ingresos derivados del CENTRO TURÍSTICO se puede lograr vía gasto, utilizando a tal efecto, como simples parámetros de cálculo, los costes directos e indirectos de los servicios prestados por cada Ayuntamiento al CENTRO TURÍSTICO, así como los ingresos tributarios procedentes de los hechos imposables localizados en su territorio. La compensación que resulte se satisfará por el Ayuntamiento de Salou al de Vilaseca por la vía del gasto, como un recurso compensatorio<sup>320</sup>.*

L'autor proposa, per últim, que aquest consorci assumís també les funcions de gestió i recaptació dels tributs locals i dels propis, en cas d'establir-se, el control de les despeses directes i indirectes imputables al CRT que haguessin de dur a terme els dos ajuntaments, el càlcul del recurs compensatori que tot seguit veurem, la coordinació de tots els serveis i obres imputables al CRT, des d'una perspectiva tècnica i financera i l'adopció de propostes d'acords d'imposició i d'ordenació de tributs locals<sup>321</sup>.

#### **5.9.2.7 Una proposta de sistema de redistribució econòmica dels ingressos del CRT.**

Planteja una proposta per a la solució de la problemàtica de la distribució entre els dos municipis consorciats dels ingressos que pogués, en el seu cas, recaptar el consorci en estudi, provinents aquells del CRT. Una proposta que descriu com a axiològica i política, més que jurídica. El paràmetre de càlcul per a la distribució dels ingressos seria la superfície, en tant que *“... equivale a partir de una localización “simulada” en la que el territorio ocupado por el CENTRO TURÍSTICO se reparte proporcionalmente a las superficies de los dos términos municipales, o sea 25.50 km2 (Vilaseca) y 12,20 km2 (Salou); total 37,70 km2”*.

Això voldria dir, en termes percentuals, que Vila-seca disposaria d'una participació del 67,6392573 %, i Salou del 32,3607427 %. Reitera, però, que no és una forma de repartir directa o indirectament els tributs recaptats, sinó d'utilitzar la recaptació per a calcular el recurs compensatori. En relació a la distribució dels costos derivats de la prestació de serveis dins del CRT, s'utilitzaria el mateix sistema de càlcul, per tal d'aconseguir una distribució proporcional

---

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 20 a 25.

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 32.

a la recaptació, seguint el principi de *a igual benefici, igual esforç o cost*. En aquest apartat caldria afegir-hi no tant sols les despeses de funcionament, sinó també les inversions i el finançament d'aquestes, pel que caldria tenir en compte els càlculs dels costos d'oportunitat. Així, el càlcul del recurs compensatori proposat per l'autor, i que es limita temporalment a 10 o 15 anys, consistiria en aconseguir una aplicació proporcional estricta a la superfície d'ambdós municipis.

Altra fórmula comentada per l'autor és la que ja proposava Rafael Gómez-Ferrer en el seu dictamen, la qual consistia en deduir dels ingressos totals recaptats, les despeses satisfetes per ambdós municipis per a la prestació de serveis al CRT per, un cop deduïts, distribuir el resultat en proporció a les respectives superfícies. Al respecte d'aquesta última fórmula, GOTA LOSADA considera que podria contribuir a que l'Ajuntament afectat per uns majors costos de prestació de serveis procedís a la seva reducció, en tant que d'aquesta manera l'excedent seria superior per a aquell.

La última fórmula proposada seria la de distribuir l'excedent de forma proporcional als costos totals (directe i indirectes) que suportés cada ajuntament<sup>322</sup>.

**5.9.3 Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, sota el títol "*respeto la incidencia de la ley 2/1989, de centros recreativos turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del municipio de Salou*".**

#### **5.9.3.1 Introducció.**

Per l'autor la LCRT destacaria per la seva finalitat principal, quina seria la de dur a terme una funció ordenadora que superaria el nivell propi de la planificació urbanística general municipal. Posa de relleu, doncs, que la llei no pretén incidir en l'autonomia local, no hi ha alteració de competències municipals, sinó que regula la implantació dels CRT, pel que es centra en regular el procediment que se seguirà per a la dita implantació. Qualifica, tanmateix, la naturalesa jurídica de l'adjudicatari del CRT, per considerar-ho transcendent. Així, al comprovar que de la LCRT es transfereixen potestats a l'adjudicatari, com la potestat expropiatòria, el subjecta a la institució del concessionari, a raó de les facultats, a la institució

---

<sup>322</sup> *Ibidem*, p. 25 a 31.

del concessionari de la expropiació urbanística, que es regula en els articles 114.2 LS i 211 i ss. del RGU. El projecte presentat pel licitador, i un cop adjudicat, seria un instrument urbanístic, de planificació urbanística, "a *modò*", diu, de Pla Especial –art. 76.1 del RPU-, del que es deriva la mecànica que planteja l'article 7.1 de la LCRT.

Recorda que la llei preveu una acció substitutòria, per part de la Generalitat de Catalunya, de la corporació o corporacions municipals, tant sols pel que fa al planejament urbanístic, però no la contempla per a la seva execució, i, en aquest sentit, el Decret 152/1989, de 23 de juny, no tant sols resol el concurs i aprova la instal·lació del CRT, sinó que imposa la revisió del planejament general del municipi de Vilaseca-Salou, però respectant el principi d'autonomia municipal. Pel que aquí ens interessa, l'autor considera la Llei 2/1989 com un *híbrid de Pla Especial i de Pla Parcial*, executat pel sistema d'expropiació, per mitjà de concessionari i, per tant, exclòs com a instrument d'ordenació del territori regulat a la Llei 23/1983<sup>323</sup>.

### **5.9.3.2 La Llei 2/1989 en el marc de l'ordenació territorial de Catalunya.**

Per analitzar la LCRT l'autor exposa la doctrina consolidada envers la finalitat de la política d'ordenació del territori i la política urbanística. En aquest sentit, recorda, que és la Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial, la que defineix l'ordenació del territori i estableix i regula els instruments per mitjà dels quals aquella es concretarà; subordinats a aquests es troben els instruments urbanístics, és a dir, que aquests queden condicionats per les directrius d'ordenació territorial<sup>324</sup>, i per al cas que analitzem FERNÁNDEZ BALLESTEROS cita l'article 22 de la dita LPT, segons el qual "*Si no hi ha cap entitat local amb competència sobre tota la zona afectada per a portar a terme els plans territorials parcials, es promourà, si escau, la constitució d'una mancomunitat o una agrupació de municipis o de comarques*". Enllaça, aquesta previsió, amb l'article 36 de la Llei 6/1987, sobre l'organització comarcal de Catalunya segons el qual, i en relació amb els plans territorials parcials, li correspondria exercir el dret d'iniciativa per elaborar-los, recollir i coordinar les propostes fetes pels municipis, executar les corresponents determinacions.

---

<sup>323</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "*respeto la incidencia...*", op., cit., p. 36 a 40.

<sup>324</sup> GIFREU i FONT, J., *L'ordenació urbanística a Catalunya*, ACM, MARCIAL PONS, Madrid, 2012, p. 53.

Per últim, i recordem que l'autor considera a l'adjudicatari un concessionari, cita les mesures que la pròpia LPT estableix per a què l'empresa privada col·labori amb els objectius previstos, ex. article 25, com són concedir subvencions i estímuls fiscals per a ampliar o per a crear activitats privades de caire industrial, artesanal, turístic, agrícola, ramader i forestal i per a millorar la productivitat d'explotacions existents, amb prioritat per les activitats que s'ajustin en el grau més alt als objectius de la LPT i a les determinacions dels plans territorials. Per tot plegat, l'autor conclou que *"... es fácil comprender que la Ley 2/1989, sobre centros recreativos turísticos, prescinde de las consideraciones de política territorial (en ningún momento se alude a la Ley 23/83), por lo que, en su consideración urbanística, habría de conceptuarse como plan especial de infraestructuras y de protección del paisaje, aunque las determinaciones relativas a la ordenación urbanística para usos hoteleros y residenciales desnaturalicen aquel carácter. Por ello, habrá de prescindirse de pretender enmarcar el Centro Recreativo Turístico en la ordenación territorial i urbanística, por tratarse de una "ley-medida", a la que se subordinan los instrumentos planificadores urbanísticos. Consideración que la Ley 2/1989, como "Ley singular", que nos obliga a examinar el alcance de la conceptualización del Centro Recreativo Turístico como "ámbito único de planeamiento y actuación"*<sup>325</sup>.

### **5.9.3.3 El Centre Recreatiu i Turístic com àmbit únic de planejament i actuació.**

Fem un parèntesi, aquí, per advertir que cal tenir present que la Generalitat de Catalunya va començar a exercir les seves competències en matèria d'urbanisme l'1 d'octubre de 1978, amb el Reial Decret 1385/1978, de 23 de juny, de traspàs de competències de l'Estat, i en el marc d'una legislació urbanística preconstitucional, encapçalada pel Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril, que aprovava el Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, que es desenvoluparia pel Reial Decret 2159/1978, de 23 de juny, que aprovava el Reglament de Planejament, pel Reial Decret 3288/1978, de 25 d'agost, que aprovava el Reglament de Gestió Urbanística i pel Reial Decret 2178/1978, de 23 de juny, que aprovava el Reglament de Disciplina Urbanística. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1979 assumiria, en el seu article 9, la competència en matèria d'urbanisme. Inicialment, la legislació catalana es conformaria per la Llei 9/1981, de 18 de novembre, sobre protecció de la legalitat urbanística, sorgida per a garantir l'ordenament jurídic urbanístic i posar fi a la problemàtica

---

<sup>325</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "respeto la incidencia...", op., cit., p. 41 a 43.

de les urbanitzacions il·legals, desenvolupada pel Decret 308/1982, de 26 d'agost. La seguiria la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya i el Decret 146/1984, de 10 d'abril, que la desenvoluparia, que pretenien adaptar l'ordenament jurídic urbanístic a les particularitats de Catalunya, però no seria fins el 12 de juliol de 1990, per tant inexistent en el moment dels fets que sotmetem a estudi, que la Generalitat de Catalunya aprovaria el Decret Legislatiu 1/1990, que refonia els textos legals vigents a Catalunya en matèria d'Urbanisme.

Amb tot l'exposat en l'apartat anterior, i exclouent la naturalesa d'ordenació del territori de la LCRT, BALLESTEROS FERNÁNDEZ la descriu com a configuradora d'un espai (àmbit únic) d'ordenació urbanística, pel que analitza l'encaix d'aquesta proposta amb l'ordenament jurídic vigent. La Llei del Sòl classificava tot el territori municipal en urbà, urbanitzable y no urbanitzable<sup>326</sup>, als que assigna un diferent estatut de la propietat immobiliària<sup>327</sup>, sent la conseqüència directa la necessitat de diferents instruments per a la seva regulació<sup>328</sup>. A resultes de gaudir d'una diferent ordenació, els beneficis i les càrregues, per a cadascun d'ells són diferents, pel que la seva execució s'articula separadament. Tant sols, recorda l'autor, que els sistemes generals s'ordenen i s'executen independentment de la classificació del sòl (arts 25 i 26 RP i 31.4 i 33 RGU). Considera doncs que, en ser la LCRT una llei singular, no hauria d'interferir en l'ordenació urbanística. El cert, però, és que aquella intervé i predetermina el contingut del planejament general, també determinant diferents classificacions de sòl, a través dels seus articles 2, 7 i 8, tot imposant una regulació a l'instrument de planejament general, pel que manifesta que "... en la ley hay una preocupación máxima por el aspecto urbanístico-residencial del proyecto, hasta el punto que se prevé la incorporación al Centro recreativo Turístico de terrenos urbanos adyacentes y ello en base a la somera explicación de que así se garantiza "una adecuada relación urbana" (art. 7.4)."<sup>329</sup>.

Adverteix l'autor, però, que la LCRT s'aparta del procediment de desenvolupament urbanístic abans comentat i recollit a la LS: "*Pero como este distinto tratamiento no es querido*

---

<sup>326</sup> Articles 3.1.d, 77 i 81 de la LS i article 20 del RP.

<sup>327</sup> Articles 76, 83.3, 84.3, 85, 86 i 87.1 LS.

<sup>328</sup> En el sòl urbà s'articula a través del planejament general (art. 11.1 LS); en el sòl urbanitzable programat es requereix de pla parcial (13 LS); el no programat d'un Programa d'Actuació (art. 16 LS); per últim, en el sòl no urbanitzable, el procés edificador en resulta exclòs, pel que les actuacions són singulars i s'articulen a través de procediments singulars i concrets (arts. 43.3, 85.1.2 i 86.1 LS).

<sup>329</sup> *Ibidem*, p. 43 a 46.



*por la Ley 2/1989 (a pesar de que es ella misma quien introduce la distorsionante clasificación de "no urbanizable" para un gran sector del Centro Recreativo Turístico) es por lo que impone que el ámbito del Centro Recreativo Turístico sea tratado como único de planeamiento y actuación. En el aspecto del planeamiento ello quiere decir que "La tramitación del planeamiento parcial... se hará conjuntamente con los de autorización de usos admitidos en suelo no urbanizable, dada la unidad de planeamiento y de actuación urbanística del Centro" (art. 10.5). En el aspecto de la gestión ello quiere decir que: a) El concesionario podrá actuar como beneficiario de la expropiación forzosa "de bienes y derechos sobre los terrenos comprendidos dentro del perímetro del futuro Centro Recreativo Turístico" (art. 6.a). b) El concesionario debe efectuar las cesiones que le impone la Ley 2/1989 (art. 9.1) pudiendo conservar la titularidad privada de las vías internas y espacios libres que no sean sistemas generales (art. 9.2). c) No se podrán otorgar licencias de edificación en el suelo urbanizable hasta que se haya llevado a cabo, como mínimo, una tercera parte de la inversión en el suelo no urbanizable (art. 11). d) Sin diferenciar la clase de suelo, se podrá constituir una Entidad Urbanística de conservación (art. 9.2)". I conclou, que la LCRT, "... se limita, en su función singular, a ordenar las determinaciones del planeamiento urbanístico para garantizar la implantación del centro recreativo Turístico", esgotant-se el contingut de la LCRT un cop implantat el CRT, ex article 6.a de la dita llei. A partir d'aquest moment, "... la concesión expropiatoria ha cumplido sus fines y queda extinguida; el "adjudicatario del concurso" patrimonializa todos los terrenos lucrativos no cedidos a la Administración pública, y, por tanto puede transmitirlos libremente (art. 4.4), e, incluso, (al menos teóricamente), puede cerrar el parque temático ya que la fianza constituida garantiza solo el cumplimiento de la construcción de las instalaciones (art. 3.3 y 6.f del decreto 26/1989), y la inspección del "buen funcionamiento" que se prevé (art. 10 del Decreto 152/1989 no parece que alcance más allá de la garantía de cumplimiento de las disposiciones generales"<sup>330</sup>.*

#### **5.9.3.4 Les facultats urbanístiques de l'Ajuntament de Salou en relació amb el compliment dels requisits de la Llei 2/1989: la irrellevància de la segregació.**

Des del punt de vista del compliment de les determinacions urbanístiques que contempla la LCRT, BALLESTEROS FERNÁNDEZ considera que aquesta tasca es pot dur a terme per un o per dos municipis, pel que la segregació no afectaria, segons el seu parer,

---

<sup>330</sup> *Ibidem*, p. 47 a 49.

l'execució de la mateixa. Argumenta que l'escissió no comporta, per si mateixa, l'alteració del planejament general existent, tot ressaltant que és la pròpia LCRT la que imposa les determinacions bàsiques del planejament urbanístic, deixant poc marge de decisió a l'ens planificador, "... (de aquí que se suprimeix, amb lògica, el tràmit de l'art. 125 RP –art. 10.1 de la Ley 2/1989 – porque no caben otras alternativas ordenadoras)", descrivint la intervenció dels municipis afectats en la tramitació i aprovació dels instruments de planejament i autoritzacions en SNU com a més teòriques que reals.

És més, considera que, en haver assumit, en el transcurs del termini fixat a l'article 10.2 de la LCRT, la Conselleria de Política Territorial i Obres Públiques aquella competència, fa més difícil defensar que el CRT, ubicat en els dos termes municipals, pugui afectar a la unitat reclamada per la LCRT, tot limitant les disfuncionalitats en l'àmbit de l'execució urbanística, que com ja ha apuntat el mateix autor poden ser salvades, per exemple amb la intervenció de la Diputació Provincial, però que en cap moment s'elevarien a un nivell de problemàtica que fes trencar la unitat de planejament i actuació del CRT que exigeix la LCRT.

I un cop executat tot l'àmbit, per BALLESTEROS FERNÁNDEZ la previsió de la constitució d'una Entitat de Conservació (arts. 67 i 68 RGU) i la privatització del domini públic interior ex. articles 6.c i 8.2 de la LCRT, fan del tot "... irrelevante la existencia de uno o dos municipios, pues éstos, respecto del CRT, no serán prestadores de servicios públicos sino Administraciones tutelantes del cumplimiento de las disposiciones legales por el titular/es de las distintas instalaciones"<sup>331</sup>.

## **5.10 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Vila-seca en relació a la incidència de la LCRT en la problemàtica de la delimitació territorial i possibles solucions: resum i principals arguments jurídics.**

**5.10.1 Dictamen emès per Francesc LLISSET BORRELL i Anabel LLISSET CANELLES, el 31 de maig de 1990, sota el títol "sobre la viabilidad de la figura del consorcio o de la mancomunidad intermunicipal para el ejercicio de competencias sobre el centro recreativo turístico a ubicar en los terrenos de los municipios de Vila-seca i de Salou".**

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 50 a 51.

Els autors inicien el treball sota la consideració jurídica que la segregació ha comportat la divisió de béns, drets i obligacions que corresponien al municipi de Vila-seca i Salou entre ambdós municipis novells, considerant i incorporant entre aquests, els drets i les obligacions derivades del tantes vegades citat conveni amb les empreses del grup Anheuser Busch. Entenen que, per successió administrativa, cada ajuntament ha assumit els drets i les obligacions que corresponen a les seves competències, exercides dins del seu nou àmbit jurisdiccional, que es deriven d'aquell conveni, a més de les infraestructures i serveis que aquell CRT requereix, pel que consideren imprescindible analitzar la tipologia i el caràcter d'aquests drets i obligacions per tal de superar els efectes de la divisió territorial produïda arrel de la divisió de termes municipals que comporta la segregació.

#### **5.10.1.1 Consideracions respecte el Planejament Urbanístic.**

Tot citant el contingut de l'article 7.1 de la LCRT recorden la unitat del planejament a la que apel·la la LCRT, al menys a nivell de pla parcial, tot i que no se'ls escapa que, la magnitud de la operació també afecta el planejament general, que ha de ser objecte de revisió, ja indicant la manca de sentit de tramitació de dos planejaments generals separats. Així, la recomanació dels autors és la imposició d'un pla de conjunt: *"La división en dos del antiguo término municipal de Vila-seca i Salou ha supuesto, sin embargo, por lo pronto, la escisión ordinamental del planeamiento urbanístico general vigente y el que su revisión se opere separadamente, a menos que se imponga, o se convenga, conforme al art. 32 LS, un plan de conjunto (...). La imposición de un plan de conjunto, a falta de acuerdo entre los Municipios, es una exigencia insoslayable de la mera existencia del Centro recreativo turístico a caballo entre ambos Municipios"*.

En el mateix sentit, els interessos de la Generalitat de Catalunya en relació al CRT són més que evidents pel que, els autors en destaquen la conveniència i la prudència de que la Generalitat elaborés un planejament general o normes subsidiàries, també en cas de manca d'acord, com a administració urbanística, ex article 31.1 de la LS. Així consideren garantida l'organització unitària, a nivell de planejament, del CRT. La manca d'unitat jurisdiccional arrel de la segregació en el marc de l'exercici de les competències de planejament urbanístic, que corresponen als dos municipis afectats, pot ser suplerta, aposten els autors, per la Generalitat de Catalunya a nivell de Planejament General; a nivell de planejament parcial, també per aquella o bé per la Diputació de Tarragona, en aplicació dels articles 31.1 i 40.1 de la Llei del

Sòl, tot i concloure, de forma taxativa, el següent: *"Con todo, esa solución centralizadora, fundada en la inadecuación de las estructuras locales, es incorrecta en el marco de un Estado de las autonomías, en el que el Municipio debe ocupar un papel principal en el planeamiento urbanístico (art. 25 LRBRL)"*<sup>332</sup>.

#### **5.10.1.2 Respecte la gestió urbanística i execució d'infraestructures exteriors al Centre Recreatiu i Turístic.**

En termes de gestió urbanística, a diferència de l'àmbit del planejament urbanístic, LLISET BORRELL i BORRELL CANELLES consideren viable la seva realització de forma agrupada o associada en aplicació dels articles 9 a 14 del RGU, degut al caràcter transitori de l'exercici d'aquestes funcions, vinculades a la realització de la urbanització i al sistema d'actuació corresponent. Però quan aquesta acció urbanística estigui culminada, adverteixen *"... entra en juego la titularidad, la prestación i el mantenimiento de los servicios municipales, con vocación de permanencia, que escapan de la naturaleza urbanística y están regidos por la legislación local general y la legislación sectorial complementaria"*<sup>333</sup>.

En aquest sentit els autors apunten a que la naturalesa transitòria de l'exercici de les funcions de gestió urbanística, encaixaria amb les figures organitzatives com la mancomunitat o el consorci, de naturalesa voluntària, però no en el marc de la matèria de prestació de serveis públics, ja que són, aquests, permanents i que, conseqüentment, requeririen de fórmules perdurables o permanents en el temps, per assegurar la deguda prestació dels mateixos.

I en el mateix sentit es manifesten en relació a les infraestructures externes al CRT, independentment de qui les executi. Aquelles infraestructures, ja conegudes, els autors les defineixen com un *"auténtico gravamen real sobre el territorio del Municipio de Vila-seca", en contraste evidente con los beneficios que han de producir en el sistema económico-turístico del Municipio de Salou, a consecuencia de la implantación del centro recreativo turístico. Y es, precisamente, esa disociación, en dos Municipios distintos, de los beneficios y las cargas producidos por el Centro recreativo turístico, el hecho determinante de una solución administrativa diferente de la que la Sentencia del Tribunal Supremo ofrece, basada en hechos rebasados por la realidad actual..."*.

---

<sup>332</sup> LLISET BORRELL, F., i BORRELL CANELLES, A., "sobre la viabilidad de la figura del consorcio...", op., cit., p. 7 a 9.

<sup>333</sup> *Ibidem*, p. 9 i 10.

Reiteren que la Sentència, per raó de temps, no va poder tenir en consideració el fet, més que rellevant, del CRT. Fet que, precisament, requereix una acció unitària i que es tradueix en un planejament urbanístic unitari i una gestió urbanística, també unitària, de difícil execució per dos municipis separats. Quelcom que no tant sols es contrau a l'urbanisme, sinó que també afecta als sistemes, infraestructures i serveis externs que el propi CRT vehicula: *"Si esto es así, la gestión unitaria ha de tener un alcance mucho más general que el Centro recreativo turístico, lo que, de rechazo, significa que las competencias necesarias de una posible organización unitaria "ad hoc" vaciarían de contenido a las actuaciones de las Administraciones municipales, o, al menos, a una de ellas"*. L'exclusió d'aquests sistemes, infraestructures i serveis externs al CRT, pels autors, tampoc seria una solució, en tant que aquells tenen un cost i la seva cobertura no hauria de recaure en un sol municipi<sup>334</sup>.

### **5.10.1.3 Disciplina urbanística i conservació del demani i prestació de serveis municipals.**

Al respecte entenen que l'exercici d'aquestes competències també requereix una acció unitària, que podria ser duta a terme per una associació o agrupació de municipis, inicialment, per a la concessió de llicències, però mancat de sentit mantenir-la per actuacions disciplinàries puntuals, *ad hoc*, si es compara amb els costos de manteniment i de funcionament que permanentment generaria<sup>335</sup>.

Les infraestructures que es generaran dins del CRT, i que implicaran posteriorment la prestació de serveis públics municipals tradicionals, seran titularitat de cada municipi d'acord amb la seua ubicació territorial, degut al principi de territorialitat o de l'origen del servei. Ara bé *"La creación de una Mancomunidad, Agrupación o Consorcio no resolverá siempre, con voluntad unitaria, la cuestión esencial de la regularidad y continuidad de los servicios, ya que su prestación estará apoyada no en servicios ex novo para el sector (agua, alcantarillado, residuos, etc.) sino en servicios cuya titularidad ya es de uno u otro municipio"*, puntualitzen els autors.

---

<sup>334</sup> *Ibidem*, p. 10 a 12.

<sup>335</sup> *Ibidem*, p. 12.

Per tant, com afirmen, aquestes fórmules organitzatives no es podran plantejar en relació al territori concret del CRT, sinó per a cadascun i per tants serveis públics es generin. Així, en aquell moment, el criteri territorial no és aplicable per a construir una organització interadministrativa, si no que serà el criteri funcional. A títol de conclusió, els autors aposten per "... una entidad supramunicipal territorial, no para algunos servicios especializados sino para la globalidad de ellos, o, ésta es otra alternativa, lleva a la idea de reagrupación territorial como garantía de una adecuada prestación de los servicios municipales que afectan, directa o indirectamente, al centro"<sup>336</sup>.

#### **5.10.1.4 La fiscalitat municipal sobre el Centre Recreatiu i Turístic.**

Segons els autors un consorci o una mancomunitat podran establir i exigir taxes, contribucions especials i preus públics d'acord amb l'article 133 de la LHL, però no establir impostos, tot i poder obtenir dels municipis mancomunats o consorciats les facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels anteriors, d'acord amb l'article 7.1 de la LHL. Aquesta última, però, no es podria instrumentar a través dels estatuts dels nous ens supramunicipals, al entendre que dur-ho a terme a través d'aquells és quelcom més que una delegació, i implicaria una pèrdua d'aquelles competències pels municipis, per atorgar-la als ens associatius, quelcom proscrit per l'ordenament jurídic.

Proposen doncs, una delegació ex article 27 de la LRBRL, que qualifiquen d'ascendent: *"El acuerdo de delegación debe ser independiente de los Estatutos, y posterior a éstos, ya que presupone el nacimiento efectivo de la nueva entidad, y debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de aquella, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios que ésta transfiera. La Administración delegante, como titular de la competencia, no pierde, en ningún caso, las facultades de dirigir, controlar, dictar directrices, etc. Y, sobre todo, la facultad de revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del delegado. Esto constituye, sin duda, un punto débil de una posible organización supramunicipal voluntaria, destinataria de cierta fiscalidad"*<sup>337</sup>.

Altra qüestió que analitzen els autors, en l'àmbit de la fiscalitat, seran les ordenances fiscals, en tant que és clar que cada municipi exercirà les competències legalment atribuïdes

---

<sup>336</sup> *Ibidem*, p. 12 i 13.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 13 i 14.

per la LHL i que es concretaran en les dites normes reglamentaries municipals. I, també, que cada municipi pot exercir aquella competència de forma diferent, en tant que irrenunciable, tot i que podrien d'alguna manera coordinar, via condició o bé modular-se teòricament via conveni interadministratiu, l'exercici d'aquesta potestat tributaria: *"Pero a la complejidad del sistema a establecer -Estatutos del nuevo ente asociativo, convenio interadministrativo de armonización tributaria y delegación parcial de la gestión, e discutible legalidad, de una porción del término municipal- se añade la ausencia de garantías de cumplimiento a las que luego se hará referencia".* Per tant, els autors apunten a una *"imposibilidad jurídica de delegación tributaria parcial en función de porciones del término municipal"* que es recolza en l'aplicació dels articles 14 de la CE i 6 del RSCL, d'acord amb el principi d'igualtat que ha de presidir tota actuació municipal, pel que no es permetria que un mateix tribut fos aplicat per subjectes administratius diferents ni de forma diferent a d'altres subjectes passius: *"La única salida a la cuestión tributaria planteada radica, en consecuencia, en la asignación de rendimientos por vía de las aportaciones y reasignaciones de recursos al o desde el ente asociativo"*<sup>1638</sup>.

A títol de conclusions, consideren que una mancomunitat o bé un consorci, com a ens associatius, no són la solució definitiva a la gestió de la implantació del CRT entre dos termes municipals, ja que la problemàtica que se'n deriva va mes enllà de les qüestions territorials del CRT, en el sentit que aquest no és aliè a la resta del municipi de Vila-seca, quin ha de suportar la major part d'infraestructures i serveis que genera la implantació d'aquell; i tampoc a la resta del municipi de Salou, tot i actuar com a economia externa de l'activitat turística tradicional. Ara bé, apunten que el CRT apareix com a element urbanístic emergent *"... al margen de y sin contradicción alguna con la resolución judicial del tribunal Supremo de 30.10.89 basada en hechos anteriores a 23 de junio de 1989 (fecha del decreto 162/1989, de adjudicación del concurso al grupo Anheuser Busch)".* Consideren, així, que les figures associatives analitzades, tot i poder gaudir d'un caràcter obligatori mentre existeixi el CRT, són inviabilitats per a l'objectiu pretès. I que aquesta inviabilitat deriva de *"... su endeblez institucional, tanto en orden a las competencias -fallan, de entrada, las potestades impositivas, expropiatoria, planificadora, etc. Y, en la práctica, hasta las de carácter prestacional, que siempre estarán radicadas en alguno de los municipios- como en orden a la expresión de la voluntad popular, a través del gobierno local, sin bloqueos de entidades intermedias"*<sup>1639</sup>.

---

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 14 i 15.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 16 i 17.

### **5.10.1.5 Les possibles formules de supramunicipalitat contemplades.**

LLISET BORRELL i LLISET CANELLES se centren en les figures de la mancomunitat i del consorci. Tot i exposar, d'acord amb els articles 44.1 de la LRBRL, 110.1 del TRRL i 252 de la LMRLC, la viabilitat com a ens instrumentals per a dur a terme l'execució d'obres, la prestació de serveis així com altres activitats d'interès comú, però que no exclou la detectada impossibilitat d'aquests d'exercir funcions que impliquin l'exercici d'autoritat (ordenació, limitació, expropiació, sanció, etc.). Respecte la possible delegació en matèria tributària, que seria essencialment revocable, pel que no es pot incorporar en uns estatuts, doncs pretenen una vigència indefinida de l'ens associatiu, manifesten que: "*... los municipios podrían delegar sus facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación (art. 7.1 LHL), pero dicha delegación tiene por contenido una función, no actos concretos que podrían considerarse discriminatorios. Por este motivo, la delegación ha de operar por bloques funcionales tributarios (impuesto sobre inmuebles, plusvalía, etc. ), referidos a todo el Municipio, y no a una porción del mismo que rompa la unidad de gestión y el tratamiento igualitario entre sujetos pasivos de un mismo municipio*"<sup>340</sup>.

No obstant això, els autors segueixen declinant aquestes figures instrumentals supramunicipals com a solució adequada per a la resolució del conflicte. Les accions a dur a terme fora del perímetre territorial del CRT, és a dir, les infraestructures necessàries, comporten una limitació del principi de participació política directa dels representants del municipi (art. 23 CE) a on s'hagin d'implementar les infraestructures, en benefici dels representants de l'altre municipi, arrel de la composició compartida dels òrgans de govern dels ens supramunicipals. A més, apel·len a una disminució de l'eficàcia gestora, en el sentit d'implicar una duplicitat de serveis tècnics i administratius.

Des del punt de vista dels costos derivats, administratius, polítics i econòmics d'aquests ens supramunicipals, els autors reduïrien l'opció de la creació d'un ens supramunicipal als únics efectes de la gestió de la recaptació dels tributs generats en l'àmbit territorial del CRT i la seva posterior distribució entre els ens consorciats, tot i manifestar que si aquell fos l'únic motiu per a dur a terme l'acció de crear un ens supramunicipal, tampoc es justificaria "*... el mantenimiento de una nueva persona jurídica, ya que podría alcanzarse con las mismas*

---

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 18.



*garantías -igualmente limitadas- mediante un convenio en el que se instrumentaran fórmulas de intermunicipalidad (actuación conjunta) o de transmunicipalidad (actuación de un solo Ayuntamiento y compensación económica del otro en la forma que se convenga) (art- 57 LBRL)<sup>341</sup>.*

Altrament, posen de relleu que si, just després de la segregació dels dos municipis i de la ubicació d'un CRT és necessària la creació d'un nou ens supramunicipal (parlen de mancomunitat, consorci o agrupació funcional) "*... lleva al colorario de que la realidad sociológica de los asentamientos turísticos previstos en el territorio que se considera, no ha encontrado con la segregación -más bien al contrario- respuesta institucional adecuada, y es obligación del poder público autonómico dar dicha respuesta con visos de permanencia. Pero esta respuesta no es, por supuesto, la Mancomunidad ni el Consorcio, y esto por la fragilidad de su naturaleza, por la ocasionalidad de sus fines, la limitación de sus funciones y, sobre todo, por la precariedad de sus recursos, prácticamente dependientes de la voluntad de los Municipios integrados*"<sup>342</sup>

Però si el problema, si la debilitat de tot l'exposat és el caràcter voluntari de l'ens i, per tant, per tal d'eliminar aquell inconvenient, es planteja l'agrupació funcional d'acord amb l'article 5 de l'EAC i 42.1 de la LRBRL, forçosa i recollida per llei, pels autors es cauria en una inconstitucionalitat de la llei, que qualificarien de singular i, per tant, contrària a l'article 9 de la LRBRL. Tot i que indiquen que s'ha defensat per la doctrina que l'ordenament jurídic català recull la possibilitat de l'agrupació funcional forçosa de municipis, via article 5 de l'EAC, els autors "*... negamos esa posibilidad por impedirlo el bloque de la constitucionalidad de que además de la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, forma parte la LBRL.*", sent així perquè l'article 3 de la LRBRL no reconeix les agrupacions funcionals forçoses de municipis, ni tampoc l'article 5 de l'EAC que les converteix en obligatòries, i "*..., tampoco cabe invocar el fundamento legal del artículo 42.1 de la LBRL según el que las Comunidades Autónomas podrán crear en su territorio comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios, cuyas características determinan intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Esta otra entidad, que sería una agrupación forzosa específica para el caso que nos ocupa, encontraría el obstáculo de no responder a la tipología general de entidades locales de Cataluña (art. 3, 76, 91 i 113 de la Ley de Régimen local*

---

<sup>341</sup> *Ibidem*, p. 19 i 20.

<sup>342</sup> *Ibidem*, p. 20.

*catalana) y de oponerse al art. 9 de la LBRL que prohíbe la aplicación de una ley o normativa singular limitada a una o varias entidades concretas". Amb l'objectiu de buscar una fórmula jurídica més estable i amb més garanties, LLISSET BORRELL i LLISSET CANELLES aposten per l'ens territorial, comarca, diputació o àrea metropolitana, en tant que "Este ente territorial podría asumir con eficacia, aunque sin participación municipal directa, la casi totalidad de las funciones administrativas que recayeran directamente o indirectamente sobre el Centro recreativo turístico, de las que quedarían vaciados los dos municipios"<sup>343</sup>.*

#### **5.10.1.6 Obligatorietat d'incorporar-se i permanença d'un municipi en un consorci o en una mancomunitat. Les entitats locals voluntàries i obligatòries.**

Insisteixen els autors en el caràcter voluntari de les mancomunitats i dels consorcis és a dir, "*... nadie puede obligar, ni siquiera la Administración autonómica, a incorporarse o permanecer a ellas*". Les diferencien així de les entitats locals obligatòries com les àrees metropolitanes, comarques i altres agrupacions forçoses: "*Las entidades voluntarias tienen este carácter no sólo en la integración sino también en la separación, de modo que debe reputarse esencial la permanente posibilidad de separación de sus miembros.*"

Parteixen els autors de que cap llei singular que creï un consorci pot imposar obligatòriament la seva incorporació als municipis que s'hagin de consorciar. I amb més motiu si el Consorci no es crea per llei, sinó per una disposició administrativa o reglamentària<sup>344</sup>. Però, i per mitjà d'un conveni? Per LLISSET BORRELL i LLISSET CANELLES, "*Si se trata de un convenio administrativo específico (art. 57 LBRL), es obvio que vinculará a las Administraciones intervinientes, tanto más cuando la permanencia de derecho al Consorcio no viene impuesta tanto como efecto del pacto estatutario mientras se mantenga el centro turístico recreativo, como porque, pese a existir titularidades separadas -potestades administrativas de cada Municipio sobre su término municipal- se está ante una indivisibilidad objetiva de la Administración sobre el Centro recreativo turístico determinante de una cierta separabilidad*", tot i que, reconeixen, en el marc d'un conveni, els incompliments també podrien aparèixer "*Pero el incumplimiento por uno de los municipios -falta de pago de las aportaciones comprometidas, falta de provisión de medios personales, etc.- puede ser fuente de conflictos judiciales, obligando a la otra parte a plantear, en cada ocasión, recurso contencioso-*

---

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 21 a 23.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 22 i 23.

*administrativo.*”. Altra qüestió pels autors és si aquella obligatorietat de permanença que requerien una entitat associativa com les analitzades podria sorgir del conveni inicial entre Anheuser-Busch o l’originari municipi de Vila-seca i Salou. Pels autors, més enllà de que el conveni incorpora clàusules que condicionen l’exercici de competències i potestats administratives (citen al STS de 29 de novembre de 1989), la legalitat de les quals podria ser apel·lada pels ens consorciats, aquell “... *no permite fundamentar una obligatoriedad de asociación de los municipios que sólo resultan obligados a ciertas actuaciones materiales por sucesión administrativa, porque dichas obligaciones materiales si son tales- pueden cumplirse por otros medios que la Administración de la Generalidad puede arbitrar, y si son realmente obligaciones, por inválidas, pueden dar lugar, en el peor caso, a la acción resolutoria del art. 1124 del Código Civil. Pero nunca se podrá forzar a un Ayuntamiento a ejercitar en un determinado sentido, por sí o asociativamente, sus potestades administrativas que son irrenunciables (art. 4 LPA)*”<sup>345</sup>.

#### **5.10.1.7 Garanties per al supòsit d’incompliment de les obligacions acceptades per un dels ajuntaments en el sí d’una entitat supramunicipal voluntària.**

No assegurada l’obligació d’incorporar-se a una entitat associativa i, consegüentment, tampoc de la permanença en aquesta administració supramunicipal, cal buscar garanties recíproques davant d’aquell caràcter voluntari i de la possibilitat de desdir-se d’un dels municipis. Apel·lant a l’experiència, els autors posen sobre la taula la dificultat d’establir garanties en casos com el que ens ocupa, i en el supòsit d’incompliment d’obligacions legals, quelcom que deriva del principi de la inembargabilitat dels béns i dels drets de les administracions locals (art. 4.1 h) LBRL) i la dificultat pràctica d’obtenir l’execució de sentències per part de les administracions públiques condemnades.

Així, quan aquelles obligacions no deriven directament de la llei, sinó de contractes o convenis, la dificultat de compliment d’obligacions dineràries o personalíssimes és, sens dubte, encara més elevada, i per al cas concret “... *el Ayuntamiento perjudicado debería recurrir contra el Consorcio o la Mancomunidad, a quien incumbiría, como persona jurídica independiente, el cumplimiento directo de las obligaciones pactadas, a través del ejercicio de*

---

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 24 i 25.

*sus competencias. Y el ente supramunicipal, a su vez, debería exigir a los Ayuntamientos integrados el cumplimiento primario de sus aportaciones, sin las cuales el ejercicio de las competencias de aquel devendrían imposibles". I segueixen dient que "Es claro que, en base al convenio interadministrativo y como titular de derechos afectados, uno de los Ayuntamientos integrados podría, en forma directa, demandar al incumplidor respecto del Consorcio o Mancomunidad, que no respecto de sí mismos. Pero debe advertirse que el convenio creador del Consorcio o la Mancomunidad no es un convenio obligacional-interpartes, sino un convenio institucional, que da nacimiento a un ente nuevo respecto del que las partes quedan obligadas".*

La reiterada debilitat d'aquestes fórmules jurídiques es posa de manifest de forma clara quan sorgeixen aquesta tipologia d'incompliments és a dir, de l'incompliment de les obligacions d'una de les parts envers l'ens institucional, cosa que comporta la sortida, voluntària o per expulsió d'un dels ens associats, que són els supòsits normals, " ... *pero en el supuesto insólito de una entidad obligatoria por auto vinculación y no por ley, el incumplimiento puede convertirse en la práctica en una salida de hecho de la asociación, con un grave perjuicio para la otra parte, difícilmente reparable por vía judicial*"<sup>346</sup>.

---

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 26 i 27.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **6. L'intent d'una nova alteració de termes municipals: la problemàtica de l'expedient d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, iniciat per la Generalitat de Catalunya<sup>347</sup>.**

### **6.1 Inici i motivació de l'expedient: l'Informe del Servei de Demarcacions Territorials de la Direcció General de l'Administració local de 15 de desembre de 1989.**

#### **6.1.1 Antecedents**

El dia 15 de desembre de 1989, i davant de les dificultats amb les que es trobava la Comissió de Delimitació Territorial, el Servei de Demarcacions Territorials de la Direcció General de l'Administració local elabora informe sobre la procedència de la modificació dels límits traçats sobre la base del plànol d'escala 1:25.000 que acompanyava la instància inicial de 16 d'abril de 1.981 de la "*Asociación de ciudadanos pro-segregación de Salou*". Ja d'antuvi cal observar que l'informe acabat de citar fou emès pel Servei de Demarcacions Territorials de la Direcció General de l'Administració Local, qui fou, alhora, el mateix òrgan que, per raó de la seva competència, va proposar en el seu dia l'execució de la Sentència de segregació en els seus propis termes i que seguia sent el responsable de la dita execució. Sobre aquesta qüestió, PAREJO ALFONSO, en dictamen emès el 30 d'abril de 1990 i que analitzarem més endavant, manifesta que "*Esta circunstancia hace que, desde el principio, el expediente del que ahora se trata aparezca inevitable y estrechamente imbricado con dicha ejecución.*"<sup>348</sup>.

L'informe comença recordant la constitució del municipi de Salou arrel de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i que, d'acord amb la mateixa, ho feia "*con la (...) delimitación territorial, población, riqueza imponible y patrimonios resultantes de la instancia inicial presentada por los demandantes con fecha 16-4-81 y aneja a la misma*". Tot seguit, posa de

---

<sup>347</sup> Les referències ho seran relatives a l'expedient tramitat per la Generalitat de Catalunya. Arxius municipals de l'Ajuntament de Salou.

<sup>348</sup> PAREJO ALFONSO, L., dictamen emès el dia 30 d'abril de 1990, a sol·licitud de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre las consecuencias de la eventual aprobación del expediente de alteración de términos municipales en curso de instrucción por la Generalidad de Cataluña y, por tanto, la efectiva alteración de los límites del término municipal de Salou, sobre la subsistencia de éste municipio como tal entidad municipal independiente, y otros extremos*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica utilitzada per l'autor en el seu informe, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants, p. 9.

relleu que els fets en base als quals el Tribunal Suprem arribà a les conclusions recollides en la sentència eren els existents en aquella data és a dir, a 16 d'abril de 1981, obviant que aquells s'haurien modificat, vuit anys després de l'inici de l'expedient de segregació.

També indica que la sentència en qüestió no havia tingut en compte la discordança entre la superfície assignada pels demandants en la instància inicial, per escrit, que indicava 12,21 km<sup>2</sup>, i la superfície que resultava de mesurar planimètricament el territori delimitat sobre el plànol a escala 1:25.000, que s'annexava a la instància inicial, i que donava com a resultat 14,76 km<sup>2</sup>; és a dir, existia una discordança de 2,55 km<sup>2</sup> a favor del municipi de Salou. El conflicte es pretenia resoldre aplicant la jurisprudència de la prevalença del text escrit sobre la documentació gràfica, apel·lant a la sentència del propi Tribunal Suprem de 13 d'abril de 1982, quelcom que segons el Servei de Demarcacions Territorials "*... obligava a la reconsideració del límit en les operacions de delimitació*".

No obstant l'anterior, aquest no fou l'únic argument que contemplava l'informe. Sent així que l'informe posa de relleu l'aparició de "*... nombroses i substancials transformacions que ha experimentat el territori de Vila-seca i Salou i aquelles que hi introdueix el planejament, fan que avui l'aplicació automàtica de la literalitat de la sentència aboqui, de manera inevitable, a uns resultats totalment discordants amb la realitat territorial actual i amb la seva evolució previsible.*" Els elements discordants de la delimitació que són més destacats en l'informe eren la desviació de la línia fèrria de València a Barcelona i, sobretot, la implantació d'un Centre Recreatiu i Turístic i la construcció dels accessos i de la resta d'infraestructures que aquesta implantació requereix. Segons l'informe, els anteriors "*... no tenen una solució pràctica viable sense una reconsideració dels límits territorials entre Vila-seca i Salou ...*"<sup>349</sup>.

### **6.1.2 Justificació de què concorren en els requisits necessaris per a la modificació de límits territorials entre els termes municipals de Vila-seca i de Salou.**

---

<sup>349</sup> Expedient administratiu, p. 1 a 3.

Seguint els criteris que per a l'alteració de termes municipals, en concret per a la segregació per agrupar-se a un altre municipi, establí l'article 14.b del RDTPELC<sup>350</sup>, l'informe procedeix a la seva descripció i al seu desgloss.

En relació a les consideracions d'ordre geogràfic, el Servei analitzava la delimitació territorial proposada per la "Asociación de vecinos pro-segregación de Salou", tot prescindint de la discordança entre la documentació escrita i gràfica i de "la imprecisió que el gruix del traçat introdueix en un plànol a una escala tan petita com el 1:25.000", amb la configuració territorial actual, en busca d'elements, accidents, barreres, discontinuïtats o fites en el terreny que a criteri del Servei facilitessin una delimitació territorial<sup>351</sup>, a més d'analitzar, descriptivament, les conseqüències de la implantació del Centre Recreatiu i Turístic:

---

<sup>350</sup> Quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable. Veure PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 43 i 44. ESCUIN PALOP, C., op., cit., p. 1.305. CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011, p. 104 i 114 a 128.

<sup>351</sup> "Partint del límit comú amb els termes de Cambrils i de Vila-seca el límit nord recorreria per l'eix del camí del Corralet fins al barranc de Barenys, per l'eix d'aquest mateix barranc fins a les vies de la carretera N-240, pel camí antic de Vila-seca de Solcina a Salou en el tram que, en direcció SW-NE, uneix l'esmentada carretera amb el camí dels Emprius, i per aquest darrer camí, en direcció SSE al llarg d'uns 600 metres. Des d'aquest punt fins a l'encreuament de l'autovia de Tarragona a Salou amb el camí del Racó, el límit seguiria una línia definida per una successió de segments sense cap recolzament aparent en accidents o fites de terreny. A partir de l'esmentat encreuament el límit seguiria el camí del Racó fins a l'encreuament amb el Pla de Maset i pel vial, en projecte, que prolonga aquest camí fins a la platja de la Pineda i la prolongació d'aquest vial fins al mar arribaria a la línia de la costa. Cap d'aquests límits (llevat potser del tram del barranc de Barenys) pot conceptuar-se en cap sentit de veritable discontinuïtat territorial. En el sector més occidental de l'antic terme de Vila-seca i Salou (entre els límits amb els termes de Cambrils i Riudoms i la carretera C-240) les úniques discontinuïtats significatives, amb efecte de barrera, són, en el sentit E-W, la línia del ferrocarril de València a Barcelona, la carretera N-340 i l'autopista A-7 i, en el sentit meridiana, amb una importància molt menor, el barranc de Barenys i algun dels seus afluents. Descartada la via del tren, que en el seu traçat actual, travessa el nucli urbà de Salou i, en el que s'ha projectat, queda encara molt a prop d'aquest nucli, només la carretera N-340 i l'autopista A-7, constitueixen barreres territorials significatives susceptibles de donar recolzament a un límit entre les zones d'influència de Vila-seca de Solcina i de Salou. El tram central de la divisòria (el que va de la carretera C-240 a l'autovia de Vila-seca de Solcina a Salou), és la més problemàtica. La proposta de l'ACPSS es recolzava primer en dos camins que es tallen (el camí antic de Vila-seca de Solcina a Salou i el camí dels Emprius) per seguir després un traçat força arbitrari sense aparent recolzament en fites ni elements del terreny. Si bé, tant el camí antic de Salou com el dels Emprius, són discontinuïtats prou assenyalades, el seu encreuament se situa excessivament pròxim del nucli de Vila-seca, sense que la possible influència de Salou sigui gens manifesta en aquesta àrea concreta. Així doncs, tant en aquesta primera part del tram com en la resta, caldria identificar elements de suport en forma de discontinuïtats o de fites que permetessin establir un límit clar. En el tram comprès entre l'autovia de Vila-seca de Solcina a Salou i la de Tarragona a Salou, el límit proposat per l'ACPSS resulta igualment arbitrari i tampoc es recolza aparentment en cap element ni fita del terreny. Si que ho fa, en canvi, al tram comprès entre aquesta darrera autovia i la línia de la costa de gregal del cap de Salou, si més no fins a l'encreuament del camí del Racó i el del Pla del Maset, atès que discorre per l'eix del primer d'aquests camins. La resta del límit del terme de Salou amb el de Vila-seca seria la normal a la línia de costa de l'esmentat encreuament".



*"El problema, però, en tot l'extens sector comprès entre el traçat actual de la via del tren de València a Barcelona i la costa a gregal del cap de Salou, no rau tant en la configuració territorial actual (tot i que el problema de la manca de recolzament dels límits en elements o fites del terreny és també ben palès al tram comprès entre l'esmentada línia fèrria i l'autovia de Tarragona) com en la que hauria de resultar del planejament físic d'aquesta part del territori conseqüència de l'aplicació de la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius i Turístics, i el Decret 152/89, de 23 de juny, del Govern de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el qual s'adjudicava per concurs al grup d'empreses format per Becin, S.A.; Anheuser-Bush Companies, Inc; Bush Entertainment Corporation; Bush Properties Inc. i Anheuser BushEntertainment Limited, la instal·lació al llavors terme de Vila-seca i Salou d'un Centre Recreatiu i Turístic sobre una superfície de 833 Ha que cavalca al límit traçat per l'ACPSS.*

*Amb prop de 5 km de màxima llargada en el sentit meridiana, prop de 3,5 km d'amplada màxima en el sentit E-W i una superfície total de prop de 850 Ha, el projectat centre recreatiu i turístic d'Anheuser-Bush constitueix un element singular de la problemàtica divisió. Només les autovies de Vila-seca de Solcina i de Tarragona a Salou i alguns vials dels sectors meridional ofereixen alguna discontinuïtat en aquest bloc planejat com una unitat"<sup>352</sup>.*

Pel que fa a les consideracions d'ordre administratiu, l'informe analitza la configuració de les xarxes de serveis municipals existents. Lògicament, en tant que el seu origen d'implantació, incloent les projectades, tenien una configuració territorial unitària, comportaven un element de complexitat afegit a la segregació, tenint present que la delimitació determinada per l'associació planteja interseccions. Tot i que l'informe reconeix la impossibilitat de què aquelles no hi fossin, en un nou plantejament, si argumenta que haurien de ser les menys possibles per facilitar la futura gestió de les xarxes és a dir, dels serveis municipals que competencialment correspondrien a cadascun dels dos municipis, ara ja com a independents, o bé facilitar la configuració de pactes o acords entre les dues institucions, per a una correcta gestió de les mateixes.

---

<sup>352</sup> Expedient administratiu, p. 4 a 6.

I en el mateix sentit es trobaria el futur Centre Recreatiu i Turístic. Configurat i projectat aquest com a una unitat urbanística, un únic sector de planejament, i amb una edificabilitat atribuïda per percentatge de superfície única i total la segregació, que dividia aquella unitat, plantejava problemes d'implantació i de gestió rellevants. Recorda que els adjudicataris del CRT van optar per la seva ubicació en un únic terme municipal i que la nova delimitació el dividia territorialment quasi bé per la meitat, quelcom que alterava les circumstàncies respecte les quals els adjudicataris varen formular la seva oferta inicial, pel que, segons l'informe, justificaria un replantejament de la delimitació dels termes municipals dels dos municipis<sup>353</sup>.

Per últim, apel·lant a raons econòmiques, s'hi recull l'interès de les comarques meridionals de Catalunya, fins i tot per a tota l'economia catalana, més enllà dels interessos estrictament locals de Vila-seca i de Salou, cosa que genera un màxim interès en la consolidació de la inversió (80.000 milions de pessetes i 2.800 llocs de treball)<sup>354</sup>.

Amb tot, l'informe conclou, literalment, el següent: "A) *La modificació dels límits traçats per l'ACPSS en el plànol a escala 1:25.000, que acompanyava la seva instància inicial, és totalment obligada, atesa la seva discordança amb la superfície que la Sentència del Tribunal Suprem (atenent a la que reclamaven els demandants) assigna al terme municipal de Salou. B) Aquesta modificació és conforme al que disposa l'article 14 del reglament de Demarcacions Territorials i Població dels Ens Locals de Catalunya, atès que consideracions d'ordre geogràfic, administratiu i econòmic ho fan necessari en alguns punts, i aconsellable en altres. C) L'interès de la instal·lació del Centre Recreatiu i Turístic transcendeix els dels dos municipis ara implicats. Aquest inconvenient hauria de conduir l'Ajuntament de Vila-seca i la Junta Gestora de Salou a buscar una entesa que l'asseguri i, en tot cas, el Govern de la Generalitat els hauria d'instar a fer-ho i a prendre en consideració, amb la més gran urgència, les modificacions necessàries dels seus límits territorials per tal d'assegurar la viabilitat dels projectes en curs. D) Si, transcorregut un termini prudencial, les dues corporacions municipals no haguessin assolit una base d'entesa, estaria justificada una intervenció del Govern de la Generalitat en el marc del que estableix la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya i el reglament de demarcació territorial i població dels ens locals de Catalunya".*

---

<sup>353</sup> Expedient administratiu, p. 6 i 7.

<sup>354</sup> Expedient administratiu, p. 7.

## 6.2 Els acords del Consell Executiu de la Generalitat de 19 i 20 de Març de 1990.

Sobre la base de l'informe anterior, el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en sessió dels dies 19 i 20 de març de 1990, adoptà l'acord d'encomanar al Departament de Governació la incoació d'ofici i la tramitació de l'expedient d'alteració dels termes municipals, ex. article 17 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya<sup>355</sup>, apel·lant a la correcció de les importants disfuncionalitats i desequilibris existents. Per PAREJO ALFONSO *"Este acuerdo se conforma con el informe, por lo que su fundamentación se mezcla también la materialización del fallo del Tribunal Supremo con la alteración de términos municipales así decidida"*<sup>356</sup>.

Aquest acord parteix del Decret 326/1989, de 16 de desembre, segons el qual es procedia a portar, íntegrament i degudament, a efecte la Sentència de 30 d'octubre de 1989, tot manifestant que l'execució de l'anterior, en els termes que s'hi estableixen, plantejava dificultats que considerava rellevants. En primer lloc, en la materialització de la delimitació territorial establerta en la sentència; recull les discordances existents entre la documentació escrita i la documentació gràfica incorporades en la instància de 16 d'abril de 1981, doncs d'ambdós documents en sorgeix un diferencial de 255 hectàrees. En segon lloc, apunta al temps transcorregut entre la instància inicial de 16 d'abril de 1981, la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i el moment de l'execució d'aquesta, en tant que s'han introduït nombroses i

---

<sup>355</sup> "1. L'alteració de termes municipals al fet que es refereix l'article 12, 1, s'ajustarà al següent procediment: a) L'expedient s'iniciarà per acord de l'Ajuntament o Ajuntaments interessats, del Consell o Consells comarcals interessats, o ho iniciarà d'ofici el Departament de Governació. Així mateix podrà iniciar-se a petició dels veïns, en la seva majoria del 50 per 100 com a mínim, de l'últim cens electoral del Municipi o de la part o parts d'aquest en el supòsit de segregació. En aquest últim cas, l'Ajuntament adoptarà l'acord en el termini de dos mesos, a explicar des de la presentació de la petició en el Registre municipal. b) Els acords municipals o comarcals sobre alteració de termes hauran de ser adoptats amb el quòrum establert per l'article 112, 2, i se sotmetran a informació pública per un període de seixanta dies, com a mínim. Les Corporacions remetran els acords al Departament de Governació juntament amb la resolució que haurà d'adoptar-se amb el mateix quòrum requerit per a l'acord inicial. Aquesta remissió també haurà de realitzar-se quan l'expedient s'hagi iniciat a instàncies dels veïns per a la segregació de part del Municipi, encara que l'acord o acords municipals no siguin favorables. c) Se sol·licitarà informe als Ajuntaments i Consells comarcals interessats en tots els casos en què no hagin promogut ells l'expedient. d) L'informe previ de la Comissió de Delimitació Territorial i el dictamen de la Comissió Jurídica seran preceptius. e) El Departament de Govern posarà en coneixement de l'Administració de l'Estat la tramitació de l'expedient. f) La resolució definitiva de l'expedient s'efectuarà per Decret del Govern de la Generalitat i es publicarà en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. 2. Abans d'iniciar l'expedient s'elaborarà una Memòria que justifiqui els motius i objectius de l'alteració i acrediti el compliment dels requisits establerts pels articles 12 al 17."

<sup>356</sup> PAREJO ALFONSO, L., "sobre las consecuencias...", op., cit., p. 11.

substancials modificacions en l'ordenació del territori de Vila-seca i Salou, pel que l'aplicació automàtica de la literalitat de la sentència introdueix diverses disfuncionalitats en la dita ordenació, sense solució pràctica viable, si no és amb la modificació de la delimitació que planteja el Tribunal Suprem. Recorda, que ja els instants de la segregació, en un escrit incorporat a l'expedient de data 20 de desembre de 1983, i en base a la ponderació de diversos factors que no varen poder ser presos en consideració al temps de la instància inicial, proposaven un nou traçat, a títol de delimitació territorial entre els dos municipis, amb una sensible reducció del terme municipal projectat en un inici pel nou municipi de Salou. En l'acord es descriu que l'ordenació urbanística de l'antic municipi de Vila-seca i Salou presentava una configuració del territori coherent orgànicament i funcionalment que satisfedia les necessitats de reestructuració de les infraestructures i equipaments bàsics que feien possible una expansió equilibrada de la potencialitat turística del sector, amb elements definits tant significatius territorialment com el nou traçat de la via ferroviària, la nova xarxa de carreteres, la implantació del centre Recreatiu i Turístic, el sanejament de l'abocador de residus urbans, l'estació depuradora d'aigües residuals, i la preservació i millora del medi mitjançant l'adequada protecció dels espais naturals i l'equilibri ecològic<sup>357</sup>.

### **6.3 La memòria justificativa de l'alteració dels límits entre els termes municipals de Vila-seca i de Salou, de 27 de març de 1990.**

#### **6.3.1 Exposició de motius**

En l'exposició de motius de la memòria analitzada indica, en primer lloc, que la documentació que acompanya la sol·licitud inicial, en relació a la delimitació territorial es limita a la justificació d'aquesta, que considera simple i no argumentada, en tant que es tracta del límit de l'entorn o zona d'influència de Salou, i que al marge d'un croquis dibuixat amb un traç gruixut sobre la base planimètrica a escala 1:25.000 que qualifica de força obsoleta, tan sols descriu per escrit els límits territorials, sense cap altre indicació<sup>358</sup>. Tot i recordar l'anàlisi que en el mateix Fonament de Dret Vuitè<sup>359</sup> fa la Sentència de 30 d'octubre de 1989, s'indica que

---

<sup>357</sup> Expedient administratiu, p. 12 a 14.

<sup>358</sup> *Ibidem*, p. 12: "... insiste, una vez más, en mezclar la alteración pretendida con la materialización del fallo firme por el Tribunal Supremo, ...".

<sup>359</sup> "El núcleo urbano de Salou dista de la capitalidad del Municipio de Vilaseca, Salou 4kilómetros, con una superficie, según la división preconizada por los instantes del expediente y hallada conforme por los informes y propuesta de resolución, de 12,21

en relació a aquella delimitació existí oposició, tant per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou com per alguns veïns, i que la Generalitat de Catalunya intervingué, de forma activa, en aquella conflictivitat, fins i tot proposant alternatives que pretenien una harmonització de l'ordenació del territori amb l'Associació i l'Ajuntament. També recorda que l'Associació admetia una alternativa de delimitació territorial diferent a la inicialment presentada degut a circumstàncies no tingudes en compte, i que aquesta fou reconeguda però no tinguda en compte per la pròpia Sentència, en el Fonament de Dret Segon, per considerar que la seva incorporació a l'expedient fou extemporània<sup>360</sup>.

Per tot l'exposat, considera, al respecte de la delimitació territorial que analitza, que és, en bona part, arbitrària per manca de justificació i per incongruències paleses, com la contradicció documental tantes vegades citada entre els documents escrits i els plànols adjunts i entén que el terme municipal té un significat força més llunyà que el merament espacial de

---

*kilómetros cuadrados que procede segregar de un total de 36,70; discurriendo la línea divisoria del nuevo término municipal de forma que no interfiere en los servicios del núcleo de Vilaseca, no haciendo éstos inservibles,...*"

<sup>360</sup> "... razonamiento acorde con el dictamen del Consejo de Estado de 5 de junio de 1986; que en función de lo tramitado a partir de la petición inicial hecha para convertir en Municipio independiente el núcleo urbano y suelo anejo de Salou, carece de fundamento dado que la modificación del proyecto inicial, como se acredita por el contenido del escrito de los instantes del expediente de 20 de diciembre de 1983, adoptado con la finalidad de lograr un acuerdo entre la Asociación promotora de la creación del nuevo término municipal y el Ayuntamiento de Vilaseca, sin que por éste se pronunciara sobre la nueva delimitación; restando válida la rechazada por esa Corporación Municipal en sus Acuerdos de 16 de mayo de 1981 y 30 de noviembre de 1982, folios 115 al 126, y 474 al 478; nueva delimitación de carácter alternativo que, al no merecer la aprobación municipal, rehabilitaba la primera formulada y plan aportado de fecha 16 de abril de 1981, sobre el que recayó propuesta de resolución favorable de la Dirección General de Departamento de Gobernación de 21 de julio de 1982, y también del Consejo de Estado de 3 de febrero de 1983 que se pronunció favorablemente, con la observación de que de resolverse en este sentido se incorporaban al expediente los que se refieren en los núms. 2, 4 y 5 del Reglamento de Población, y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952; documentos que ya obraban en el expediente según diligencia del Jefe de Servicio de Régimen Local, folio 687; por lo que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad debió resolver, una vez cumplido el trámite del informe del Consejo de Estado, definitivamente la solicitud de segregación al estar terminado aquél, según lo dispuesto en el art. 92 en relación con el 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo; no siendo necesario otro trámite de información pública como postuló el Consejo de Estado, e hizo suya la Generalidad, en su informe de 5 de junio de 1985, ya que la cuestión promovida concernía a la resolución de un proyecto de segregación de un término municipal al que sin base legal se incorporaron unos documentos con la finalidad de obtener un consenso sobre la línea de separación entre el Municipio de Vilaseca y el propuesto como de nueva creación de Salou, que no podía enervar la solicitud inicial al formularse de forma alternativa como se intelige del contenido del mentado escrito de 20 de diciembre de 1983, sobre el que se pronunció favorablemente la Generalidad articulando una nueva propuesta el Departamento de Gobernación el 26 de septiembre de 1984, folio 693, previa la remisión del expediente al Consejo de Estado, y en la que se proponía una resolución acorde con la propuesta inicial como alternativa a la sugerida por la Generalidad y aceptada condicionalmente por el demandante; quedando circunscrita la cuestión planteada a si la segregación era o no adecuada a la normativa aplicable en la fecha en que quedó concluso el expediente según la propuesta inicial."

jurisdicció de l'Ajuntament, ja que es configura com un suport material d'infraestructures i equipaments necessaris i obligatoris per a prestar els serveis públics per part de les administracions locals que els gestionen. Per tant, el territori no tan sols ha de ser suficient, sinó també adequat per a prestar aquests serveis i satisfer necessitats i interessos municipals. Així, territori i serveis són elements interactius. Si aquesta interactivitat no es pot portar a la pràctica, el territori no és insuficient, no és adequat: *"Es desvirtua l'autonomia municipal si el terme Municipal, per insuficiència o per inadequació, no permet una implantació i gestió diferenciada dels serveis i de les funcions públiques derivades de les competències pròpies que s'han de poder exercint respectant la potestat d'autoorganització i sota la pròpia responsabilitat. D'aquí que sigui transcendent, en els supòsits de segregació, justificar clarament el compliment del principi de suficiència territorial i que aquesta justificació s'hagi de recolzar, forçosament, en el fet que el territori, com a element essencial del municipi, permet una ordenació adequada per a l'exercici de les competències pròpies"*. Així, consideren que amb aquest argument, que en la sentència, al fer seus els elements justificatius de la divisió territorial proposada per l'Associació<sup>361</sup>, *"es desconeix o es negligeix la necessitat d'avaluar la realitat i la potencialitat del territori que és objecte de divisió, per a permetre una ordenació separada de les infraestructures i equipaments que han de ser suport necessari per al compliment de les obligacions d'una administració eminentment servicial com és la municipal"*.

S'exposa, per últim, que una delimitació territorial ha de recolzar-se en elements o fites naturals o grans infraestructures, i no només les existents, sinó també en les futures, projectades o programades en els instruments d'ordenació del territori pel que posa damunt la taula la valoració de les grans infraestructures viàries i ferroviàries i les ordenacions de gran impacte, com seria el centre recreatiu i turístic. Elements aquests últims que la sentència no valora per ser posteriors a la data de l'inici de l'expedient de segregació<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> La línia divisòria es situa en el límit de l'entorn o zona d'influència del nucli urbà de Salou.

<sup>362</sup> Expedient administratiu, p. 16 a 20.

Conclou, la memòria, apel·lant als articles 11 de la LMRLC<sup>363</sup> i 28 del RDTPELC<sup>364</sup> proposar una nova delimitació territorial, que es presentarà en les pàgines 21 a 43 del document, incloent tres propostes, amb plànols adjunts, a les pàgs. 41 (plànol 1, opció A), pàg. 42,( plànol 2, opció B), pàg. 43 (plànol 3, opció C).

Aquesta proposta que inclou la memòria analitza les infraestructures i equipaments a tenir en compte: estructura viària: autopista A-7, carretera nacional 340, autovia A-1, camins, carretera de Vila-seca a Salou, la C.C. 240,..., estructura ferroviària: Madrid a Barcelona, Barcelona a València,..., xarxa d'abastament d'aigua potable, xarxa de sanejament: analitzada per àrees territorials, equipaments: esportius, culturals, mercat, cementiri, abocador de residus sòlids urbans,... fent una menció especial a la implantació del Centre Recreatiu i Turístic, i sembla decidir-se per l'opció C d'entre les tres proposades<sup>365</sup>.

### **6.3.2 Especial consideració a l'impacte que produeix sobre el territori la instal·lació del Centre Recreatiu i Turístic.**

La memòria té molt en consideració l'impacte, en la organització territorial, que havia produït l'adjudicació de la ubicació del CRT pel Decret 152/1989, ara entre els dos termes municipals. I prenia en consideració la seva extensió (833 Ha), la declaració d'interès turístic i social d'aquell, ex lege (article 4 de la Llei 2/1989), pel que el seu àmbit transcendeix els termes municipals de Vila-seca i de Salou. La consideració urbanística unitària del CRT, com un únic sector de planejament i amb edificabilitat atribuïda d'acord amb la superfície total, tot definint la segregació operada com a un *fet posterior substancial que modifica la situació contemplada en el moment de formular-se la pertinent oferta*, del que se'n deriven les necessitats de desenvolupament urbanístic propi del sector, a nivell de planejament, de gestió i d'execució urbanístiques i, posteriorment a aquest desenvolupament, la prestació dels serveis

---

<sup>363</sup> Apartat 2. La delimitació territorial del terme municipal ha d'atendre a les dimensions que li són més idònies per a l'exercici de les funcions públiques que l'ajuntament té encomanades, amb especial consideració dels criteris següents: la representació d'una col·lectivitat que té consciència com a tal, l'existència de valors històrics i tradicionals i la capacitat per a la gestió dels serveis públics que l'ajuntament té encomanats.

<sup>364</sup> Apartat 1. En la decisió definitiva sobre l'alteració de termes s'ha de respectar els pactes que es puguin establir entre els municipis interessats, sobre els aspectes a què es refereix l'article 27.1, sempre que s'ajusti a la normativa vigent. (entre els aspectes que s'inclouen en el dit article 27 s'hi troba, en la lletra c) els nous límits dels termes municipals afectats). Apartat 2. Els pactes intermunicipals s'han d'establir abans del tràmit d'informe de la Comissió de Delimitació Territorial i de la Comissió Jurídica Assessora, i els han d'aprovar cada ajuntament amb el mateix quòrum que requereix l'alteració de termes municipals.

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 14 i 15.

municipals en l'àrea territorial del CRT, indicant que depenguin d'una sola jurisdicció territorial. Adverteix, tanmateix, que l'aventura de compartir competències i funcions administratives sobre l'àmbit territorial del CRT per les dues noves administracions és una causa de potencials conflictes polítics, administratius i pràctics, en tant que els únics instruments de col·laboració intermunicipal a emprar per a una coordinació eficaç i permanent de gestió són voluntaris (mancomunitat, consorci, conveni, concert) i no abastarien la totalitat de competències i funcions, per comportar l'exercici d'autoritat i ser, algunes, indelegables. Indica, també, que l'àmbit territorial del CRT projectat té una relació amb el nucli de Vila-seca i La Pineda, que no té amb el nucli de Salou. Segons reflexa la memòria, el CRT té un caràcter substantiu i orgànic per Vila-seca en tant que prolongació de la pròpia trama urbana, sent per Salou un complement dels seus propis atractius turístics primordials, només configurant-se el centre de convencions i el seu entorn i la zona comercial com elements d'integració en el nucli urbà de Salou.

A partir d'aquí, la memòria descriu i planteja tres diferents opcions d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i Salou (pàgines 29 a 43) que s'escenifiquen en tres plànols, 1, 2 i 3, que consten en l'expedient, a escala 1:10.000.

#### **6.4 Ordre de Governació de la Generalitat de Catalunya, de 26 de març de 1990, publicada el 30 de març del mateix, en el DOGC núm. 1274.**

Segons la dita ordre la delimitació dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, que s'estava tramitant en execució del Decret 326/1989, de 16 de desembre, d'aprovació de la segregació de Salou per constituir-se en municipi independent, presentava, com a conseqüència de circumstàncies sobrevingudes des de la data de la iniciació de l'expedient, una ordenació del territori incoherent, orgànicament i funcional. Aquestes noves circumstàncies, que segons l'ordre serien les infraestructures viàries i de comunicacions, executades o en projecte, i les ordenacions urbanístiques de gran impacte territorial, que tindrien incidència directa sobre l'ordenació del territori i provocarien un desequilibri notori entre tots dos municipis.

Així, per tal de corregir aquests desajustos i facilitar que el nou planejament urbanístic dels dos municipis, en tràmit també de revisió, pogués donar resposta a les exigències d'un territori apte per a una ordenació independent i adequada a la implantació dels serveis que els municipis haurien d'atendre en règim d'autonomia s'ordenava, en el seu article 1, l'inici d'un expedient d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, per segregar part



del terme municipal de Vila-seca i agregar-lo al de Salou, i per segregar part del terme municipal de Salou i agregar-lo al de Vila-seca, d'acord amb la memòria que justificava la concurrència dels supòsits inclosos en l'article 14.b) del Reglament de Demarcació Territorial i Població dels Ens Locals, aprovat pel Decret 140/1988, de 24 de maig, en compliment de l'Acord del Consell Executiu de 19 i 20 de març de 1990, d'acord amb l'article 17 de la Llei 8/1987, de 14 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i amb independència de les operacions materials de delimitació dels dos termes municipals que s'estava tramitant en execució del Decret 326/1989, de 16 de desembre<sup>366</sup>.

En l'expedient administratiu no consta que aquest es resolgués.

### **6.5 Sessió extraordinària i urgent de la Junta Gestora de Salou de 30 d'abril de 1990.**

El dia 30 d'abril de 1990 la Junta Gestora de Salou va celebrar una sessió extraordinària i urgent per a tractar l'inici de l'expedient, que hom analitza en aquest capítol<sup>367</sup>. En el punt segon de l'ordre de la sessió del dia l'Ajuntament de Salou emetia informe en relació a l'expedient d'alteració de termes municipals endegat per la Generalitat de Catalunya. Aquest acord es fonamentava en un dictamen emès per GÓMEZ-FERRER MORANT de 20 de març de 1990.

L'informe apel·la, ja de primeres, a l'existència de fórmules i institucions jurídiques òptimes que permetien la implantació del projecte presentat per Anheuser Bush en els terrenys que abans pertanyien al municipi de Vila-seca i Salou i que en el moment de l'acord pertanyien als dos municipis. La Corporació Municipal s'oposava a l'expedient d'alteració de termes municipals al considerar que les circumstàncies sobrevingudes en les que es fonamenta l'expedient per a la seva motivació no concorden amb la realitat dels fets ni amb l'ordenament

---

<sup>366</sup> Expedient administratiu, p. 44. Per edicte de 27 de març de 1990, es sotmetia a informació pública el dit expedient, per 60 dies, d'acord amb l'article 23 del RDTP dels ens locals de Catalunya. Dins d'aquest tràmit, és de destacar també, l'informe plenari del Consell Comarcal del tarragonès de data 17 d'abril de 1990, pel qual s'acordava: " 1er. Aprofitant el tràmit d'informe conferit pel Departament de Governació a les Corporacions Locals afectades, exigir als Ajuntaments de Vila-seca i Salou la necessitat que arribin a un acord que pugui respondre a una realitat de convivència efectiva pel futur de Vila-seca i Salou i alhora facin possible la implantació del centre Recreatiu i Turístic, inversió de vital importància pel futur turístic de la comarca del Tarragonès. 2on. Emetre l'informe del Consell Comarcal, un cop es coneixin els criteris dels Ajuntaments de Vila-seca i Salou respecte a la proposta del nou límit dels termes municipals del Departament de Governació, ...".

<sup>367</sup> Amb sol·licituds expresses de convocatòria dels membres del partit socialista (8 de maig) i del partit popular (30 d'abril).

jurídic en tant que, diu l'acord, i resumidament: el concurs i l'adjudicació del Centre Recreatiu i Turístic eren anteriors a la Sentència del Tribunal Suprem, la Generalitat ja havia acordat el compliment de la Sentència en els seus propis termes, sense plantejar al Tribunal Suprem cap causa, en el marc de l'article 107 de la LJCA<sup>368</sup>, que impedis la seva íntegra i deguda execució, que el compliment de les sentències judicials corresponen a Jutges i Tribunals, *ex* articles 117.3 de la CE<sup>369</sup> i 18 de la LOPJ<sup>370</sup>, sent l'administració la competent per a la seva execució, en tant que aquesta és una competència-funció, de caràcter instrumental i subordinat a les decisions de jutges i tribunals, i que la Generalitat de Catalunya es posava simultàniament en la posició de complir amb la sentència, d'acord amb el Decret 326/1989, i d'incomplir-la, amb la tramitació de l'expedient d'alteració de termes municipals. Per tot plegat, en aquella sessió s'acordà el següent:

*"PRIMER.- Qualsevol solució viable i possible per la implantació del park d'atraccions d'Anheuser Bush ha de passar necessàriament per l'execució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30-10-1989, que en el seu veredicta atorga a Salou la segregació del municipi de Vila-seca.*

*SEGON.-Comparèixer davant la Sala Tercera del Contenciós-Administratiu del Tribunal Suprem i ser part en l'execució de la Sentència dictada per la Secció Primera de la dita Sala en 30 d'octubre de 1989 ...*

*TERCER.- Sol·licitar al tribunal Suprem que, en execució de la mencionada Sentència:*

---

<sup>368</sup> "No podrá suspenderse ni declararse inejecutable una sentencia por causas de imposibilidad material o legal de ejecutarla, y si este caso se presentare, será sometido por la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal respectivo, dentro del referido plazo de dos meses, a fin de que, con audiencia de las partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo".

<sup>369</sup> "El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan".

<sup>370</sup> "1. Las resoluciones judiciales solo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las leyes. 2. Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos. Si la ejecución resultare imposible, el Juez o Tribunal adoptará las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, y fijará en todo caso la indemnización que sea procedente en la parte en que aquélla no pueda ser objeto de cumplimiento pleno. Solo por causa de utilidad pública o interés social, declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos frente a la Administración Pública en una sentencia firme, antes de su ejecución. En este caso, el Juez o Tribunal a quien corresponda la ejecución será el único competente para señalar por vía incidental la correspondiente indemnización."

- a) *Requereixi al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya per a que la compleixi en els seus propis termes.*
- b) *Requereixi al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya per a que porti a terme la delimitació dels termes municipals de Salou i Vila-seca d'acord amb el veredict de la Sentència, abans transcrit, expressiu de que es declara procedent la delimitació proposada a instància inicial – i annexa a la mateixa- pels demandants, com un cos cert.*
- c) *Requereixi al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya per a que s'abstingui de tramitar l'expedient (que està ja tramitat), d'alteració dels termes municipals de Salou i de Vila-seca, tal i com resulten de la tan referida Sentència.*
- ...”

Les conseqüències jurídiques d'aquell acord foren dos. En primer lloc, l'Ajuntament de Salou interposà un recurs de reposició contra els acords del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya de 19 i 20 de març de 1990, contra l'Ordre de 26 de març i contra l'edict de 27 de març de 1990. En aquest recurs administratiu, s'argumentava que amb l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat per la Generalitat es pretenia invalidar i alterar substancialment el contingut de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, tot i ser la pròpia Generalitat de Catalunya qui havia d'executar-la, pel que es pretenia la revocació dels actes administratius abans indicats de la Generalitat de Catalunya tot procedint al fidel i exacte compliment de la sentència.

En segon lloc, el posicionament jurídic de l'Ajuntament de Salou es va vehicular amb el plantejament d'un incident d'execució de la sentència davant de la Sala Tercera del Tribunal Suprem el dia 16 de maig de 1990. Els posicionaments jurídics d'ambdós municipis arrel d'aquest conflicte, tant en seu judicial com en seu administrativa, es varen fonamentar en diversos dictàmens jurídics que foren emesos a petició dels dos ajuntaments afectats, i que analitzem tot seguit.

## **6.6 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Salou en relació a l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat per la Generalitat de Catalunya: resum i principals arguments jurídics.**

**6.6.1 Dictamen emès per Luis MORELL OCAÑA, el maig de 1990, sota el títol "sobre problemas que plantea la asignación de término al municipio de Salou, en la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989".**

**6.6.1.1 L'aplicació de la institució de la cosa jutjada i el caràcter constitutiu de la Sentència de 30 d'octubre de 1989.**

Per l'autor, el significat i els efectes de la sentència que ens ocupa, en els termes exposats en l'apartat relatiu a la problemàtica de la delimitació dels termes municipals, resulten reforçats per l'institut jurídic de la cosa jutjada, que afecta tant a nivell processal com a nivell del fons de la sentència és a dir, del seu contingut, pel que acaba conclouent que la delimitació del terme municipal de Salou té l'eficàcia pròpia de la cosa jutjada material, pel que no pot endegar-se un procediment administratiu paral·lel amb el mateix objecte que el de la sentència, i als efectes cita la Sentència de 2 de novembre de 1960, que aplicava l'article 1.252 del codi civil, en el sentit de que "*la excepción de cosa juzgada, consagrada y regulada en el artículo 1.252 del Código Civil, es, en su propio sentido como cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1943, la eficacia y autoridad de la Ley, como suprema exigencia del orden y de la seguridad que han de imperar en la vida social*". Aquí el que considera és que la cosa jutjada, com a excepció aplicable, no ho seria tant sols per a noves declaracions judicials sobre el mateix dret o situació jurídica, sinó també sobre altres procediments que afectessin als mateixos drets o situacions jurídiques ja establerts pels òrgans jurisdiccionals, d'acord amb la doctrina deduïda de les sentències de 13 de juliol de 1942, 15 de març de 1946 i de 1 de desembre de 1954<sup>371</sup>.

**6.6.1.2 La relació de l'Administració competent per a l'execució de la sentència envers la cosa jutjada.**

L'autor recorda, en aquest apartat, que l'òrgan que va dictar l'acte objecte del recurs contenciós administratiu és l'obligat d'executar el contingut de la sentència, en aplicació de l'article 103 de la LJCA i ho és, aquest deure, en un sentit de "*contenido estrictamente reglado*", i cita la Sentència de 14 de març de 1964 "*el respeto debido a la cosa juzgada impide que en el periodo de la ejecución del fallo recaído se hagan declaraciones que alteren o modifiquen*

---

<sup>371</sup> MORELL OCAÑA, L., "*sobre problemas que plantea...*", op., cit., p. 10 a 12.

*su parte dispositiva o resuelvan cuestiones no controvertidas en el pleito, salvo las de carácter complementario que constituyen presupuesto ineludible para la efectividad de lo ejecutoriamente resuelto, de acuerdo con las formulaciones doctrinales de las que se hacen eco las sentencias de la Sala 1º de este Tribunal de 8 y 28 de junio 1927, 6 de octubre de 1933 y 26 de junio de 1950, entre otras, y que son plenamente aplicables al procedimiento contencioso-administrativo, no obstante que en el mismo esté sometida la ejecución directa al órgano de la Administración que causó el acto y no al jurisdiccional que lo finaliza".* I aquesta funció executora de l'administració en el marc del deure de donar compliment al contingut d'una sentència és detallat i perfilat en diverses sentències que cita l'autor, com la de 27 de gener de 2015, que impedeix a l'administració executant ni tant sols rectificar errors una vegada la sentència ha adquirit la condició de ferma, o com la sentència de 20 de novembre de 1.903, indicant que l'Administració no té facultats per a alterar, ni en part, allò sentenciat, ja que si ho fes seria un abús de poder<sup>372</sup>.

### **6.6.1.3 L'òrgan jurisdiccional i la dificultat o impossibilitat de l'execució de la sentència.**

MORELL OCAÑA posa de relleu, no obstant, que fets en els que es va fonamentar la sentència puguin haver-se modificat. Aquestes modificacions han estat analitzades per la jurisprudència, tot fixant-ne uns límits que afectarien a la institució de la cosa jutjada, i que són: que les variacions de les circumstàncies comportessin que l'execució fos més difícil o gravosa per l'obligat o bé la impossibilitat de dur a terme aquella execució. Així, les sentències de 11 de desembre de 1979, de 27 de gener de 1981 i de 8 de febrer de 1983, s'han referit a la reactivació o l'agreuament del dany; les sentències de 19 de febrer de 1973 i de 25 de març de 1976, de l'aparició d'un nou dany. L'article 105.2 de la LJCA<sup>373</sup> contempla els supòsits on l'òrgan encarregat d'executar pot contemplar la possibilitat de la inexecució o suspensió de la sentència. Però cap d'aquests antecedents considera l'autor que siguin aplicables al cas d'estudi. No entén que l'assignació a Salou del terme municipal descrit a la sentència pugui originar riscos o danys als que es refereix el citat article 105.2 de la LJCA, i no considera

---

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 12 a 14

<sup>373</sup> "2. La suspensión o inexecución a que se refieren los dos últimos casos del párrafo anterior sólo podrá decretarse por el Consejo de Ministros, con carácter extraordinario, fundándose en alguna de las causas siguientes: Primera. Peligro de trastorno grave del orden público. Segunda. Temor fundado de guerra con otra potencia, si hubiera de cumplirse la sentencia. Tercera. Quebranto en la integridad del territorio nacional. Cuarta. Detrimiento grave de la Hacienda Pública".

aplicable tampoc l'article 107 de la LJCA<sup>374</sup> és a dir, la impossibilitat material o legal de procedir a la seva execució. Per tot plegat doncs, conclou que la Generalitat no pot obtenir de la jurisdicció contencioso-administrativa una alteració de la part dispositiva de la mateixa, citant les interlocutòries de 9 d'octubre de 1957<sup>375</sup>, de 17 de maig de 1957<sup>376</sup>, o de 22 de setembre de 1952<sup>377, 378</sup>.

#### **6.6.1.4 El terme municipal del nou municipi, la seva assignació per sentència i la seva eficàcia constitutiva.**

MORELL OCAÑA, com hem dit, considera la sentència com a títol constitutiu del municipi de Salou és a dir, que el municipi existeix degut a la Sentència. Conseqüentment, qui gaudeix d'aquell títol jurídic i qui ostenta el dret d'exigir-ne la plena execució o compliment és el municipi de Salou, d'acord amb la sentència de 24 d'abril de 1.941 "*... la institución de la cosa juzgada opera por medio del poder dispositivo de la parte a quién beneficia el fallo*". Seria doncs el beneficiari del títol el que disposaria del contingut i dels efectes de la sentència. Seria aquest, i no altre, el que podria, en el marc de les seves facultats dispositives derivades del títol o sentència al seu favor, "*proponer una mutación del término municipal establecido por la propia Sentencia*", entenent que el present cas, més que l'associació de veïns endegadora del procés, seria subjecte beneficiari el propi Ajuntament de Salou doncs "*es el que resulta directamente afectado por el fallo jurisdiccional. Es el municipio de Salou, el que tiene el título jurídico derivado de la Sentencia y puede realizar una actividad dispositiva sobre su contenido en la fase de ejecución. En definitiva, está disponiendo de bienes y derechos que están en la esfera jurídica propia, una vez que el municipio se ha constituido*"<sup>379</sup>.

---

<sup>374</sup> "No podrá suspenderse ni declararse inejecutable una sentencia por causas de imposibilidad material o legal de ejecutarla, y si este caso se presentare, será sometido por la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal respectivo, dentro del referido plazo de dos meses, a fin de que, con audiencia de las partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo".

<sup>375</sup> "En ejecución de sentencia debe estarse a los pronunciamientos del fallo, por lo que no pueden hacerse peticiones nuevas, ni que afecten a personas que fueron parte del litigio".

<sup>376</sup> "Las sentencias entrañan un ordenamiento imperativo y trascendente de irrefragable realización a instancia de parte, y ese carácter y el respeto debido a sus dictados, obsta a toda tergiversación que anule o mediatice su sentido o efectos".

<sup>377</sup> "Han de ejecutarse estrictamente a las declaraciones contenidas en el fallo, sin que en la ejecución puedan hacerse otras que contradigan aquella".

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 14 a 16.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 17 a 18.

#### **6.6.1.5 L'alternativa entre les institucions de l'incident d'execució de sentència i l'expedient d'alteració de termes municipals.**

L'autor considera que en primer terme, abans de procedir a la alteració de termes municipals, caldrà delimitar els termes d'acord amb la sentència. I en el mateix sentit caldrà procedir a les valoracions i als traspassos de drets i obligacions en el marc de l'expedient de segregació i sota la configuració marcada pel Tribunal Suprem en la sentència. Resulta incoherent, processalment, l'inici de l'expedient d'alteració de termes municipals per part de la Generalitat de Catalunya en relació amb el seu deure de compliment de la mateixa, doncs "*Sus competencias en materia de alteración de términos municipales están enervadas, en lo que a Vila-seca y Salou se refiere, en tanto no realice en su integridad aquel deber*". Una execució de la sentència que no s'escota amb la publicació del Decret de la Generalitat de Catalunya que l'accepta i n'ordena el degut compliment. Aquest deure d'execució, d'acord amb la naturalesa i contingut d'aquella, no pot ser genèric, sinó que ha de ser concret en els termes que exposa la dita resolució. L'Administració executora, en no haver trobat causes suficients per a aconseguir la suspensió o la inexecució del títol judicial, en els termes que disposa la LJCA mostra, sense més, que la Generalitat opta per la via de l'execució de la Sentència, al seu càrrec, i les dificultats que en puguin sorgir tenen la seva via processal pròpia de resolució, pel que la Generalitat no gaudeix de facultats de disposició jurídica sobre aquella, i no pot utilitzar altres títols competencials de que disposi, endegant altres procediments administratius, "*al margen de la ejecución procesal; y menos aún, si con ellos pretende mutar, corregir, la parte dispositiva de la Sentencia*". Tant sols per la via de l'incident d'execució de sentència poden resoldre's les dificultats plantejades, dient que, ex article 110 de la LJCA, i cita la Sentència de 18 de gener de 1943, "*... la legitimación para plantearlo no se circunscribe a quienes han sido "partes en el juicio", sino a todos aquellos que queden afectados por la ejecución del fallo.*"<sup>380</sup>.

#### **6.6.1.6 La motivació construïda en l'expedient d'alteració de termes municipals en un incident d'execució de la sentència.**

Determinat doncs, per l'autor, que la via de solució de la problemàtica plantejada és l'incident d'execució de sentència, procediria analitzar ara els motius de fons al·legats en

---

<sup>380</sup> *Ibidem*, p. 18 a 20.

l'expedient d'alteració de termes municipals i la seva vehiculació en un incident d'execució de la sentència que, resumidament, serien la inexactitud provocada pel plànol que fa seu la Sentència de 30 d'octubre de 1989, ja que l'extensió del nou municipi seria diferent a la del plànol en qüestió, fruit de dur a la realitat la delimitació que en aquell s'hi reflecteix, l'eficàcia delimitadora de la infraestructura viària i de comunicacions, subjecta ara a innovacions inexistents l'any 1981 i la nova ordenació urbanística resultant de la implantació del CRT en terrenys que ara, d'acord amb la segregació, pertanyen als dos municipis, i que en dificulta la gestió administrativa.

Respecte el primer motiu de fons, l'autor, el considera el típic que justifica l'incident d'execució de sentència i que ha de ser resolt per l'òrgan judicial. Respecte a les altres dues motivacions, són tractades de forma conjunta per MORELL OCAÑA. En relació a l'existència de fets que són posteriors al 16 d'abril de 1981 argumenta que si aquesta és la valoració que se'ls aplica, la seva transcendència jurídica cal apreciar-la d'altra forma, diferenciant les que ja s'han fet presents i les possibles o a futur. Per exemple, algunes, com el desviament de la línia del ferrocarril encara no s'ha materialitzat pel que no pot ser tinguda en compte, doncs no és una realitat. Però l'autor insisteix en que "*... las causas que han de estimarse presentes quedan todas comprendidas en el espacio temporal anterior a la Sentencia*", pel que la Generalitat de Catalunya no pot presentar cap realitat nova, cap fet nou, sobrevingut, que impedeixi o dificulti l'execució de la Sentència. "*Partiendo del carácter y eficacia constitutivas de la Sentencia, la misma ha proporcionado existencia a una situación jurídica: se constituye un nuevo Municipio, al que se asigna un término municipal*", i totes les causes, fets, circumstàncies que s'exposen en l'expedient d'alteració de termes municipals ja existien abans de la sentència, constitutiva del municipi de Salou, amb la delimitació territorial que determinava l'anterior, pel que "*... difícilmente pueden tomarse ahora como fundamentos que legitimen una división territorial diferente de la que impone la Sentencia. Efectivamente, tales motivos han estado presentes desde el inicio del expediente de segregación y la ulterior contienda jurisdiccional. Cualquiera que sea ahora su valor fáctico, parece claro que, de un modo u otro, la Generalidad las conoció o pudo conocer, las valoró o debió valorarlas en su momento, y decidió o pudo decidir sobre su alcance. Todo ello, antes de que se produjera el fallo jurisdiccional, emitido en un proceso en el que la propia Generalidad de Cataluña es parte procesal*"<sup>381</sup>.

---

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 21 a 23.



#### **6.6.1.7 El nou municipi de Salou i els interessos públics invocats per la Generalitat de Catalunya.**

L'autor considera que tan sols el Municipi de Salou, com a titular de la situació jurídica creada, pot prendre una decisió diferent entorn a la delimitació del terme municipal. No ho pot dur a terme la Generalitat de Catalunya, en tant que obligada al compliment íntegre de la sentència. Tampoc, el Tribunal pot modificar la seva resolució, un cop ferma, com era el cas. Es refereix MORELL OCAÑA a "*un acto de disposición extraprocesal, conviniendo con la Administración ejecutante un trazado distinto para su término municipal*". Ara bé, aquesta possible transacció hauria d'estar fonamentada, legitimada diu, en raons d'interès públic amb suficient consistència. Pel que procedeix a analitzar els arguments adduïts per la Generalitat en l'expedient d'alteració de termes municipals, tot dient: "*En lo que se refiere a infraestructuras, el expediente intenta sumar dos factores de muy diversa significación: las ahora existentes, y las mutaciones que se proyectan. En principio, la proyección sobre el territorio del sistema de comunicaciones puede reflejar con el paso del tiempo, tanto un efecto de aglutinación de colectividades como de accidente separador de las mismas. La historia urbana muestra ejemplos de lo uno y de lo otro. En el propio expediente administrativo se deja constancia de que el núcleo urbano de Salou está atravesado por una línea de ferrocarril; lo que, efectivamente, constituye un factor de perturbación, pero que no ha impedido la gestación de dicho núcleo. En todo caso, un razonamiento que tomo como punto de apoyo el sistema de comunicaciones, ha de gravitar sobre las mutaciones que en el mismo se proyecta. En concreto, la construcción de la variante de la C.N. 340 y la desviación de la línea ferroviaria que atraviesa el núcleo de Salou. Es decir, se trata de causas que quedan en un futuro más o menos próximo. Y que, de algún modo, habría de quedar, desde ahora, asegurada su realización*".

Altra consideració mereix per l'autor la ubicació del CRT i el que comporta; considera molt clara la transcendència de la inversió i la realitat que comportarà un cop instal·lat pel que l'entén, diu, apte per si sol per a ser causa bastant per a una alteració dels termes municipals: "*Según la documentación remitida por la Generalidad de Cataluña, el centro Recreativo tiene para Vila-seca un carácter sustantivo y orgánico, representando la prolongación de la propia trama urbana; extensión que, además, se facilita por la eliminación de los obstáculos que representan en la actualidad el trazado de la línea férrea, de la autovía de Tarragona a Salou y de la futura variante de circunvalación de la C.N.-340. Según el expediente de la Generalidad,*

*el proyectado Centro de Convenciones y su entorno completan, a su vez, la trama urbana de Salou; sobre todo, la parte meridional de la Zona Comercial. Este dato se ha de completar con la certidumbre de que dicha Zona Comercial y Centro de Convenciones serían susceptibles de un cierto tratamiento diferenciado, respecto del resto del Centro Recreativo. Esto es, que no se suscitasen interferencias en la gestión futura del mismo. Siendo esto así, podrá tener sentido una delimitación de términos municipales que lleve la línea de separación entre uno y otro de modo que la ordenación urbanística establecida y la construcción y gestión del centro recreativo no queden afectadas por la segregación”, reiterant però que aquesta possibilitat mereix del consentiment del titular del dret, de l’Ajuntament de Salou, ja que sense el seu consentiment allò procedent és l’execució de la sentència en els seus propis termes i, per tant, amb la delimitació territorial que aquella determina<sup>382</sup>.*

**6.6.2 Dictamen emès per Luciano PAREJO ALFONSO el 30 d’abril de 1990, a sol·licitud de la Comissió Gestora de l’Ajuntament de Salou, sota el títol “*sobre las consecuencias de la eventual aprobación del expediente de alteración de términos municipales en curso de instrucción por la Generalidad de Cataluña y, por tanto, la efectiva alteración de los límites del término municipal de Salou, sobre la subsistencia de este municipio como tal entidad municipal independiente, y otros extremos*”.**

**6.6.2.1 Un problema previ: la relació entre l’execució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d’octubre de 1989 i l’alteració de termes municipals projectada.**

El primer element que posa l’autor de relleu és el fet que l’expedient s’inicia tres mesos després d’haver-se publicat el Decret per mitjà del qual la Generalitat de Catalunya procedia a donar compliment íntegre de la sentència. Execució que es trobava en curs i no finalitzada. Element que adquireix pes quan del redactat de l’informe i de la memòria que consten en l’expedient s’observen elements de connexió i de relació amb l’execució de la sentència, doncs apel·len a una incongruència d’aquesta i les dificultats que aquesta comporta per a la materialització de la delimitació i a circumstàncies territorials actuals en el moment d’executar-

---

<sup>382</sup> *Ibidem*, p. 23 a 26.

la que no existien en el moment d'iniciar-se l'expedient de la segregació i que, en aquell moment, novament dificultaven l'execució de la resolució judicial.

La concurrència sobrevinguda de circumstàncies obstatives a l'execució de la Sentència en els seus propis termes per PAREJO ALFONSO és un aspecte que recull l'article 107 de la LJCA que prohibeix la inexecució i la suspensió de l'execució d'una sentència per causes d'impossibilitat material o legal d'executar-la, a menys que l'administració obligada a la seva execució les sotmeti al Tribunal competent per a la dita execució "*Quiere decirse, pues, que – según la determinación que del supuesto de hecho hace la propia Generalidad- la calificación jurídica que al mismo conviene no es otra que la concurrencia de causa material (sobrevvenida) que impide la ejecución de la Sentencia tal y como ésta fue formulada; calificación, en virtud de la cual la Administración queda privada de toda competencia para decidir (por estar reservada toda decisión al Tribunal competente) y lo que procede legalmente es el planteamiento ante éste Tribunal de un incidente de inejecución del fallo, solicitando del mismo la introducción de las adaptaciones o modificaciones pertinentes para poder llevar dicho fallo a puro y debido cumplimiento.*". En tant que l'execució de la sentència, per la pròpia Generalitat, ja s'estava duent a terme, l'autor considera formalment impracticable l'incident d'inexecució, pel que l'alteració dels termes municipals via administrativa, sense la intervenció de la seu judicial, seria una acció de frau objectiu a la potestat exclusiva judicial, ex article 117.3 de la CE, "*... lo más procedente no es la decisión de la alteración por la Generalidad, sino el sometimiento por ésta de la nueva delimitación que considere más idónea como propuesta al Tribunal Supremo de nueva forma de ejecutar, a la vista de las circunstancias sobrevenidas, su propio fallo*".

Ara bé, iniciat l'expedient d'alteració de termes municipals aquest havia de versar, segons PAREJO ALFONSO, per no ser possible altra consideració, sobre els nous límits establerts en la Sentència per tant, partint de la vigència i de l'eficàcia dels límits definits per la resolució judicial: "*... en otras palabras, descansa la idea de la ejecución previa, en éste punto, de dicho fallo (con entera independencia de que las operaciones puramente materiales de deslinde de los dos términos no estén aún ultimadas) y pretende justamente modificar el resultado de tal ejecución.*" Ho entén així en tant que considera que la referència de l'acord del Consell Executiu dels dies 19 i 20 de març del 1990, en el seu punt primer, al recordar el Decret de 19 de desembre de 1989 pel qual anunciava la constitució del municipi de Salou en execució de la Sentència ho feia, àdhuc, amb aquella delimitació. I que l'encàrrec al Departament de Governació de la Generalitat d'inici d'ofici de l'expedient d'alteració de termes

municipals es feia sobre la base de la delimitació territorial que ordenava la Sentència respecte al municipi de Salou. És més, si la Generalitat, instava als dos municipis a posar-se d'acord amb l'alteració pretesa, el municipi de Salou havia de sorgir com el que era, el territori delimitat per la Sentència. Així considera l'autor que l'article 1 de l'Ordre del Conseller de Governació ja és definitiu en tant que proposa, respecte el terme municipal de Salou (pel que el considera existent, definit i delimitat en l'aspecte de terme municipal) segregar-ne una part per agregar-la al municipi de Vila-seca. Per últim, però en aquest mateix sentit, si l'expedient d'alteració iniciat deixa a mans dels municipis afectats, *prima facie*, la resolució del mateix mitjançant un acord o conformitat, comporta que ja l'expedient gaudeix d'un fonament propi, diferent del de l'execució de la Sentència.<sup>383</sup>

#### **6.6.2.2 La impossibilitat jurídica de que l'eventual resolució de l'expedient d'alteració de termes municipals afecti, lesioni o, inclòs, revoqui o anul·li en qualsevulla altra forma la segregació decidida judicialment.**

L'expedient en qüestió es fonamenta jurídicament d'acord amb l'article 17 de la LMRLC i l'article 14 del RDTPCLC, per raons d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu, segregant part del municipi de Salou, per agregar-la al municipi de Vila-seca, i a la inversa, per que l'autor conclou que les conseqüències jurídiques de l'expedient han de quedar limitades a l'objecte del propi expedient, dins dels marges considerats i ponderats d'aquests.

D'acord amb els articles 16 de la LMRLC i 6 del RDTPCLC la resolució que per al seu cas pertorqui no pot incidir o afectar en l'entitat o en les condicions de permanença dels municipis, és més, existeix un deure positiu d'assegurar o garantir que els municipis post alteració dels seus termes gaudiran de les condicions plenes i necessàries per a complir les seves obligacions com a tals, tot recordant la possibilitat que ambdós municipis arribessin a un acord o pacte, ex. articles 19 de la LMRLC<sup>384</sup> i 28 del RDTPCLC. Ara bé, en qualsevol de les dues circumstàncies, l'expedient que tractem, per PAREJO ALFONSO "*... no pueden en ningún caso producir, por si solos, consecuencias jurídicas algunas que, no ya anulen o dejen sin efecto ni valor en cualquier otra forma, sino ni tan siquiera afecten negativamente, lesionen o*

---

<sup>383</sup> PAREJO ALFONSO, L., "*sobre las consecuencias...*", op., cit., p. 18 a 26.

<sup>384</sup> "*El Decret o la Llei determinaran la delimitació de los termes municipals, el repartiment del patrimoni, l'assignació del personal, la forma en que es liquidaran els deutes o crèdits contrets pels municipis i la fixació de la capitalitat, en el seu cas. Aquestes determinacions s'ajustaran als pactes intermunicipals que poguessin establir-se entre els Municipis interessats*".

*simplemente perjudiquen la segregación y subsiguiente constitución de Salou como municipio independiente. Antes al contrario, por imperativo legal, la alteración de límites a verificar debe producirse asegurando no sólo la subsistencia, sino incluso la plena y correcta funcionalidad del Municipio de Salou (así como el de Vila-seca), siendo legalmente pertinente también el condicionamiento de la efectividad de la alteración al cumplimiento de los extremos que se consideren precisos para la garantía de tales subsistencia y funcionalidad*<sup>385</sup>.

#### **6.6.2.3 L'efectiva execució de la delimitació del terme municipal de Salou segons establia la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989.**

L'autor considera que l'expedient s'articula amb independència de l'execució de la Sentència és a dir, allunyat de les operacions materials de delimitació dels dos termes municipals en compliment del Decret 326/1989, entenent que és la pròpia Generalitat de Catalunya la que ho reconeix expressament en el penúltim paràgraf de la part expositiva de l'Ordre del Conseller de Governació de 26 de març de 1990, pel que l'expedient no enerva el procés d'execució de la sentència, en reconeix els límits fixats per la mateixa, doncs tant sols manquen els passos per a la materialització física d'aquella i que la instrucció i resolució del mateix no incideix, ni obstaculitza les operacions de desllindament i atermenament dels límits dels municipis conforme allò disposat en la Sentència, conclouent que l'informe a emetre per l'Ajuntament de Salou (o condicions per a un possible acord o pacte) en el marc de l'expedient d'alteració de termes municipals hauria de recollir que la tramitació de l'expedient, en totes les seves fases, no pot entorpir el procés de materialització dels límits en el terreny, que es durà a terme en el marc paral·lel de l'execució de la sentència, tal i com ho reconeix la pròpia Generalitat en el mateix expedient, i que la resolució que posi fi a l'anterior s'ha de pronunciar expressament sobre l'anterior extrem, en el sentit que l'alteració, de produir-se, es subjectarà a aquelles operacions de desllindament i atermenament<sup>386</sup>.

#### **6.6.2.4 La necessitat del projecte de divisió de béns, drets i obligacions entre els dos municipis.**

Comprovat doncs, que les accions de la Generalitat de Catalunya s'encaminen a salvaguardar el seu propi Decret d'execució de la Sentència, encara que sigui formalment, fins

---

<sup>385</sup> *Ibidem*, p. 18 a 31.

<sup>386</sup> *Ibidem*, p. 32 a 35.

i tot en el punt relatiu a la delimitació territorial i conseqüents operacions materials de desllindament i atermenament, en ressalta les necessitats subjacents a l'expedient estudiat, quines són les de " ... adecuar los territorios, entre otros aspectos, a la disposición actual y proyectada o prevista de las infraestructuras y los equipamientos, los servicios públicos y algunas actuaciones de gran impacto (significativamente el Centro Recreativo Turístico)", tot i involucrar el procés d'execució de la sentència de 30 d'octubre de 1989 ja que, la instal·lació del CRT, " ... exige la coordinación de los Municipios afectados para hacer efectivo el principio de equidad en el reparto de beneficios y cargas que se derivan de dicha actuación", quelcom que requereix del procés de divisió i distribució de béns, serveis, drets i obligacions d'ambdós municipis, ja que l'interès per la instal·lació del CRT així ho requereix (Ordre de 29 de març de 1990). L'autor apel·la a la necessitat de resoldre l'expedient d'alteració de termes municipals, doncs si és imprescindible per a la instal·lació del CRT la coordinació en la divisió de béns i drets, serveis i obligacions entre els dos municipis, aquesta operació resta endarrerida pel propi expedient, ja que l'afecta directament. Considera que la resolució de l'expedient d'alteració ha d'incloure un pronunciament relatiu a aquest procés de divisió i distribució de béns, serveis, drets i obligacions, ordenant la seva finalització, encara que sigui amb l'assenyalament de terminis per a la seva conclusió<sup>387</sup>.

#### **6.6.2.5 L'alteració dels termes municipals i les principals actuacions projectades o previstes, amb impacte territorial i sobre l'ordenació d'ambdós municipis.**

PAREJO ALFONSO segueix posant de relleu que és la pròpia Generalitat de Catalunya la qui relaciona l'objecte de l'expedient d'alteració de termes municipals amb la pròpia execució de la sentència de la segregació, sota l'argument d'elements d'impacte territorial de relleu, en una apel·lació clara al sistema ferroviari però, per sobre de tot, al Centre Recreatiu i Turístic. Així, l'acord del Consell Executiu de la Generalitat de 20 de març de 1990 es motiva en la necessitat de reestructurar el territori i en destaca, especialment, el nou traçat de la via ferroviària, la nova xarxa de carreteres, la implantació del Centre Recreatiu i Turístic, el sanejament de residus sòlids urbans, l'estació depuradora d'aigües residuals i la prevenció i millora del medi ambient amb una adequada protecció dels espais naturals i equilibri ecològic. En el mateix sentit també ho reflexa l'Ordre del Conseller de Governació de 26 de març de

---

<sup>387</sup> *Ibidem*, p. 35 a 38.

1990 on es parla d'ordenacions urbanístiques de gran impacte territorial, i on hi introdueix l'element de l'ordenació urbanística municipal, el planejament urbanístic dels dos municipis, amb l'objectiu de revisar-los, per tal d'aconseguir una ordenació urbanística independent i adequada per a cada municipi.

L'autor, però, de tots aquests elements que segons la Generalitat de Catalunya distorsionaven l'ordenació del territori i, conseqüentment, la delimitació territorial dels dos municipis, en destaca el CRT, en tant que la mateixa administració autonòmica en posa de relleu la disfuncionalitat consistent en la divisió territorial que comporta la delimitació dels dos municipis, doncs divideix arbitràriament un sector unitari de planejament, quin és el del CRT. Per això aposta per una nova línia divisòria fonamentada en les infraestructures, com a barreres en el territori, per tal de facilitar l'ordenació urbanística del territori en pro de criteris organitzatius i de funcionalitat, establint aquells elements o infraestructures que pel seu impacte en el territori es constitueixin com a límits ordinaris en la formulació del planejament urbanístic municipal. Resumidament, l'autor considera que la proposta de la Generalitat de Catalunya *"... justifica por entero la alteración de los términos pretendida en la pertinencia de acomodar o ajustar la organización político-administrativa (en el nivel local) del territorio a la ordenación (actual, y, sobre todo, proyectada o prevista) de la utilización y aprovechamiento (público y privado) de éste último, destacando el Centro recreativo y la reacomodación de las infraestructuras viaria y del ferrocarril (línea Barcelona/Valencia, que afecta al Centro)"*, *"... depende directamente, en todo caso, de la realización efectiva de tales aprovechamientos o utilizaciones, es decir, actuaciones con gran impacto sobre y capacidad de vertebración y organización del territorio, hoy en mero proyecto"*.

Apunta que, per al municipi de Salou, i per al cas que considerés intervenir en el procediment endegat per a la nova delimitació territorial en el sentit d'expressar la seva conformitat a aquella, tan sols podria fer-ho i en el sentit de ser causa bastant de la seva intervenció, l'efectiva execució de les infraestructures projectades: *"Ello es claro para el caso del Centro Recreativo Turístico: en él se hacen presentes, además de intereses municipales o locales, otros de ámbito mayor, a los que el Municipio no puede ser insensible; la alteración de los límites, al recuperar en lo sustancial la situación anterior de ubicación de la superficie del Centro en un sólo Municipio (justamente el que gestionó, por razones históricas obvias, el oportuno convenio para facilitar la ejecución de aquél), consigue el efecto de la unidad de ordenación y gestión de la construcción y explotación de dicho Centro y, por tanto, crea las condiciones favorables para la realización de la inversión, consideradas necesarias por parte*

*del grupo de empresas promotoras. Pero es igualmente claro en el caso de las infraestructuras y, muy especialmente, de la ferroviaria: justamente la reorganización de los Municipios coloca al de Salou ante la problemática ferroviaria a cuya resolución se dice va a contribuir dicha reorganización (que se atiende para ello a un replanteamiento de la línea férrea, en el que Salou no ha tenido ni tiene parte) y, por tanto, dicha problemática debe intentar resolverse también con la alteración. Esto es más así, cuanto que, de un lado, el nuevo trazado de la línea férrea está relacionado –en su origen- con la afección del actual al centro recreativo Turístico (al constituir su límite Oeste), y, de otro, el primitivo Municipio de Vilaseca y Salou (también por razones históricas obvias) negoció en su momento un convenio con RENFE dirigido a la realización del nuevo trazado, por lo que dicho convenio –al afectar tras la alteración a la jurisdicción de Salou- debe pasar necesariamente (sobrevinidamente y como consecuencia justamente de la alteración de términos) a formar parte del proceso de división y distribución de derechos y obligaciones que debe cumplirse a resultas de la segregación. Y ésta inclusión del referido convenio, crucial para los intereses de Salou (en la apreciación de los gestores del Municipio), sólo parece que pueda producirse, de forma oportuna, con ocasión del expediente de alteración de términos municipales, que es el que genera el cambio de la situación determinante”, pel que, conclou, en el sentit que la resolució del procediment que tractem hauria d’estar condicionada a la efectiva execució de les dues infraestructures a les que fa esment, reiteradament, quines són la implantació del CRT i la modificació de la línia ferroviària, instal·lacions aquestes que condicionarien l’efectivitat de la alteració de termes municipals pretesa<sup>388</sup>.*

**6.6.3 Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l’abril de 1990, sota el títol “*respeto la incidencia de la ley 2/1989, de centros recreativos turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del municipio de Salou*”.**

Comença l’autor citant les tradicionals causes per a una alteració de termes municipals, recollides a l’article 4.1 del RDTP, i els seus requisits, que recull l’article 14 del RDTP, i dels quals en destaca l’a), quin és el de que els nuclis de població formin un sol conjunt amb continuïtat urbana i, sobre tot, el b) que requereix l’existència de consideracions d’ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu que ho fessin necessari o bé, aconsellable. No s’escapa que són conceptes jurídics indeterminats d’una àmplia discrecionalitat tècnica, pel

---

<sup>388</sup> *Ibidem*, p. 38 a 44.



que el marge d'actuació de l'Administració competent és molt elevat, si tenim present l'article 5 del RDTP, segons el qual la delimitació territorial del terme municipal ha d'atendre a unes dimensions idònies per a l'exercici de les funcions públiques que un ajuntament té legalment atribuïdes. És més, l'article 12.4 del RDTP justifica una segregació parcial per motius de necessitat o conveniència social, econòmica o administrativa. Al respecte, l'autor fa crida de la sentència del Tribunal Suprem de 1 d'abril de 1976, segons la qual: "*... la existencia de los notorios motivos de necesidad o conveniencia económico-administrativa que así lo aconsejen pueden apreciarla el Consejo de Ministros con un amplio margen de libertad, pues solo este Órgano de superior jerarquía administrativa puede valorar con acierto las circunstancias de todo orden que en momento y ocasión determinado pueden definir el interés general y conjugar éste con el particular de las Corporaciones afectadas ...*".

És evident, però, que qualsevol procés d'aquesta naturalesa cal que es sustenti en un element justificatiu, així, la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de març de 1974: "*... la no existencia de solución de continuidad entre este pueblo y su capital Gerona, formando un conjunto urbano, cuyos edificios entre uno y otro municipio están separados tan solo por el ancho de una calle, produciendo una serie de problemas, en la prestación de servicios públicos municipales, como eran los de abastecimiento de aguas, saneamiento, transportes urbanos, policía urbana, mercados, etc., que aconsejan un tratamiento unitario en su solución para toda la zona, lo cual suponía uno de los notorios motivos de necesidad o conveniencia económico-administrativa a favor de la incorporación ...*"<sup>389</sup>. També cita la sentència del Tribunal Suprem de 7 de juliol de 1960, que adverteix que la segregació parcial no tant sols és possible arrel de la confusió de nuclis de població, quelcom més ordinari, sinó també en terrenys que no estigui poblats però on s'hi ubiquin obres portuàries, hidràuliques, vies de comunicació, o bé altres causes que motivin la necessitat d'aquella segregació-agregació, per acabar puntualitzant que "*... lo que no es posible es supeditar la calificación sobre suficiencia de la motivación (de la conveniencia o necesidad) al criterio de una de las partes interesadas ...*" (STS de 4 de juliol de 1953, de 24 d'abril de 1972 i de 3 de novembre de 1978).

Existeix però un element diferenciador de la doctrina jurisprudencial citada amb el cas que s'analitza, doncs la valoració de la conveniència i oportunitat del procediment és a dir, d'un tractament unitari o separat, ja ha estat valorat per la Sentència de 30 d'octubre de 1989,

---

<sup>389</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "*respeto la incidencia...*", op., cit., p. 51 a 53.

per altra banda cosa jutjada, en el sentit que l'existència dels dos municipis, Vila-seca i Salou, no genera disfuncionalitats que no es puguin resoldre pels mitjans ordinaris previstos en l'ordenament jurídic local vigent. Per això, es remet a la altres sentències del Tribunal Suprem, com la STS de 30 de novembre de 1960<sup>390</sup> o la STS de 30 de març de 1984<sup>391,392</sup>.

Però, per sobre de tot apareix, indica BALLESTEROS FERNÁNDEZ, un límit absolut a les segregacions que contempla la normativa vigent, quin és el de la no existència de continuïtat d'edificacions entre els nuclis de població en conflicte o bé que aquests es trobin separats, físicament, tant sols per una plaça, carrer o zona urbana, ex articles 8.2 de la LRBRL i 12.4 del RDTP. Apreciacions jurídiques que cal posar-les en relació amb el contingut del Decret 152/1989, en el seu annex I, que en delimitar el perímetre del CRT, descriu algunes ubicacions que fan referències a carrers o avingudes, pel que l'autor conclou que "*Y, aún, en último caso, la confusión del núcleo –actualmente despoblado- del CRT con el núcleo de Salou llevaría a la conclusión de ser procedente la segregación parcial de sus terrenos del término de Vilaseca, para incorporarlos al de Salou, que no al revés*"<sup>393</sup>.

### 6.6.3.1 Sobre les disfuncionalitats territorials.

---

<sup>390</sup> "*... por lo que hace a los expresados motivos de necesidad y conveniencia económica o administrativa expresión ésta cuyas palabras fiscales de dan una flexibilidad conceptual que no puede desconocerse, las actuaciones gubernativas han puesto de relieve que el término municipal de Ibiza, tal como existía antes de la ampliación impugnada, era el suficiente para el adecuado desarrollo de la población y de los servicios municipales ...*".

<sup>391</sup> "*Que examinadas las actuaciones practicadas, tanto en vía administrativa como en la vía judicial, no constan en ella los notorios motivos de necesidad y conveniencia en que pueda fundarse debidamente la incorporación forzosa ...*". "*Que sin desconocer –ni, mucho menos, negar, la posibilidad y licitud judicial de la facultad legítima del Gobierno para apreciar y valorar oportunamente la concurrencia de circunstancias propias de la política de organización territorial, cuya dirección le incumbe y que podrían influir en la decisión final a adoptar respecto de la constitución de un nuevo municipio para cuya creación se dan todos y cada uno de los presupuestos objetivos establecidos en la ley sin que exista impedimento legalmente determinado por la norma específicamente aplicable en esta materia, lo que no procede respaldar en modo alguno es la actuación de esa facultad de forma proclive al reverdecimiento de antiguas, y ya afortunadamente superadas, actitudes del Poder exteriorizadas de una concepción de la discrecionalidad exenta de límites jurídicos y dogmatizantes, pues no puede olvidarse que, en todo caso, la Administración debe servir con objetividad de los intereses generales y está sujeta en su actividad a la ley y al derecho, que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos es principio garantizado por la Constitución y que a los Tribunales incumbe controlar la legalidad de la actuación administrativa, a la luz de cuyos preceptos constitucionales ... (ante la inexistencia de razones objetivas justificadoras de la negativa a la segregación ha de alzarse la autonomía local) ... que exige se dote a cada Ente de las competencias propias que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo, parece lógico constatar la existencia de intereses propios de un grupo humano dotado de los medios necesarios y sin impedimento legal al efecto, se propicie y otorgue el status correspondiente que atribuya al mismo el conveniente régimen jurídico propio ...*".

<sup>392</sup> *Ibidem*, p. 53 a 56.

<sup>393</sup> *Ibidem*, p. 56 a 57.

L'article 12.3 de la LMRLC afegeix, com a causa d'alteració de termes municipals, la correcció de disfuncionalitats territorials que determini la Comissió de Delimitació Territorial. Aquesta precepte és desenvolupat pel que disposa l'article 41 del RDTP, que l'autor considera empara un ampli marge de discrecionalitat administrativa, arrel de les expressions que conté, i més en referència al que disposa l'article 12.1 del RDTP. Per això, BALLESTEROS FERNÁNDEZ la incoordina com a causa subsumible en les altres tradicionalment regulades com "a) *La tradicional de referencia a la "conveniencia y utilidad" viene instituida por pretendidas razones objetivas de corrección de disfuncionalidades ... apreciadas por un órgano consultivo de la Administración de la Generalidad.* b) *El procedimiento –por eso mismo- se objetiviza y aparta del general, al exigirse que la tramitación se efectúe por la Comisión de Delimitación Territorial (art. 12.3 "in fine" de la Ley 8/87)*<sup>394</sup>.

#### **6.6.3.2 El procediment d'alteració de termes municipals: una alteració aprovada per llei parlamentària<sup>395</sup>?**

D'acord amb els articles 16, 23.2, 25.1, 25.3 i 26 del RDTP i 17 i 18 de la LMRLC, el procediment d'alteració de termes municipals pot iniciar-se d'ofici pel Departament de Governació, o a instància dels ajuntaments afectats o comarques, del veïns, ... havent de ser escoltades en el procediment, preceptivament, les respectives Corporacions municipals, tot resolent, previ informe de la Comissió de Delimitació Territorial i de la Comissió Jurídica Assessora el Govern de la Generalitat, menys per als casos que es manifestés oposició per algun dels municipis afectats o bé s'hagués iniciat d'ofici, cas que resoldria el Parlament de Catalunya mitjançant acte amb rang formal de llei. Per al cas de les disfuncionalitats territorials, ex articles 12.3 LMRLC i 42 a 47 del RDTP, seria la Comissió de Delimitació Territorial qui promouria l'expedient, escoltada la Comissió d'urbanisme per als efectes que en el planejament urbanístic poguessin sorgir, previ informe dels municipis afectats, i seria el Govern de la Generalitat qui, mitjançant resolució, posaria fi al procediment. BALLESTEROS FERNÁNDEZ considera que, a l'existir un tràmit previst diferent per a les disfuncionalitats territorials, no procedeix entendre que aquella resolució pogués ser assumida pel Parlament

---

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 57 a 58.

<sup>395</sup> Apuntarem que aquesta opció seguiria sent conflictiva, i citem a PASCUAL MEDRANO, A., "Las "singulares" leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011, p. 11 i ss.

de Catalunya, tot i que en existir oposició municipal, o bé iniciar-se d'ofici el procediment, es podria interpretar, forçadament, en sentit favorable, en virtut dels articles 18.2 de la LMRLC i 26 del RDTP<sup>396</sup>.

### **6.6.3.3 Les alternatives de l'Ajuntament de Salou davant d'aquesta via procedimental.**

Davant de la cosa jutjada de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou, caldrà que les incidències derivades d'aquella es resolguin per l'ordenament jurídic vigent, "*...para superar la impenetrabilidad de los términos, es decir, el límite territorial de las competencias municipales: mancomunidades voluntarias y comarcas. De forma que si la legislación regula estas instituciones como superadoras de la planta municipal, no parece que guarde relación de proporcionalidad con aquellas eventuales incidencias menores, al acudir al medio traumático de segregar parte de un término para agregarlo al Municipio*". A l'anterior consideració de desproporcionalitat, hi afegeix l'argument del principi d'autonomia municipal. "*Si la autonomía local ha de ser entendida –como señala la Sentencia del tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981- como un "derecho de la comunidad local a la participación, a través de sus órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen", no puede decirse que se respete la voluntad de la comunidad vecinal radicada en un territorio, cuando, una vez segregado ese territorio –por haberse manifestado dicha voluntad en la forma establecida: expediente de segregación-, se le impone el reintegro territorial al Municipio de origen. Y ello, además, sin tener en cuenta la existencia de conexión directa del entorno urbano de Salou con el territorio que se le pretende segregar (el del Centro recreativo Turístico)*"<sup>397</sup>.

Ara bé, dit l'anterior, l'autor reconeix i exposa que existeixen fets nous no contemplats en la sentència, pel que s'aplicaria la doctrina jurisprudencial per la qual és "*... inconsecuente con la realidad jurídica el ejecutar una sentencia cuando por actos posteriores de la Administración fundados en un nuevo ordenamiento urbanístico, dimana una situación jurídica y unos derechos distintos de los que incidían cuando se produjo el pronunciamiento judicial* ..."<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "*respeto la incidencia...*", op., cit., p. 59 a 60.

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 60 a 61.

<sup>398</sup> *Ibidem*, p. 61 i 62.

L'autor apunta a diferents vies formals de reacció davant del expedient d'alteració de termes municipals i d'una eventual resolució del mateix desfavorable a la integritat territorial de Salou derivada de la Sentència de 30 d'octubre de 1989. Aquests, són:

1) En el marc del procediment administratiu d'alteració de termes municipals, l'audiència als municipis afectats és preceptiva, ex. articles 23 i 44 del RDTP, derivat també del que disposa l'article 4.6 i 5 de la Carta Europea de l'Autonomia Local, de 15 d'octubre de 1985, segons els quals "*Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente*", i "*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*". Els articles 71 de la LRBRL i 144 de la LMRLC preveuen la institució de la consulta popular pel que l'autor argumenta que, en el tràmit d'audiència, es podrà exigir en que l'expedient, la qüestió de l'alteració dels termes municipals, tal i com es planteja, es sotmeti a consulta popular.

2) Un cop resolt el procediment de referència, i si aquest es formalitza mitjançant resolució administrativa, via formal de decret de la Generalitat de Catalunya és a dir, amb rang d'acte administratiu<sup>399</sup>, interposar recurs contenciós administratiu contra la mateixa. L'autor entendrà que és viable vehicular el dit recurs via procediment especial de tutela dels drets fonamentals que preveu l'article 53.2 de la CE i desenvolupa la Llei 62/1978, de 26 de desembre, amb la possibilitat inicial de suspensió de l'acte administratiu impugnat, ex. article 7 de la dita llei. Ara bé, no es podria al·legar la vulneració a l'autonomia local, en tant que no gaudeix del caràcter de dret fonamental, però sí la vulneració del principi de tutela judicial efectiva de l'article 24 de la CE, argumentant que aquella resolució no tindria present la Sentència de 30 d'octubre de 1989. Argument aquest, que l'autor titlla de dèbil i de difícil recorregut, emparant-se amb la doctrina del Tribunal Constitucional que recull en les interlocutòries 583/83, de 23 de novembre, 269/83, de 8 de juny i 867/87, de 8 juliol, segons les quals "*... el principio de autonomía local se halla notoriamente al margen del catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo ...*" i interlocutòria

---

<sup>399</sup> Art. 25.3 i 45 del RDTP.

354/82, de 17 de novembre, segons la qual *"El derecho a la tutela judicial efectiva implica, como ha declarado este Tribunal (S. 7.6.82), no solo el derecho a acceder a los Tribunales de Justicia y obtener una resolución fundada en derecho, sino también el derecho a que el fallo judicial se cumpla ... El derecho constitucionalmente garantizado no se extiende, sin embargo, hasta el extremo de otorgar a quien ha obtenido de un Tribunal de Justicia un pronunciamiento favorable a su petición, la facultad de exigir de este Tribunal, en el trámite de ejecución de sentencia, la adopción de medidas que no se deriven directamente ni de la petición que originariamente se dedujo ni, consecuentemente, del fallo que sobre tal petición se dictó satisfaciéndola"*. És a dir, de considerar, diu BALLESTEROS FERNÁNDEZ, una vulneració del contingut de la part resolutiva de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, la via correcta seria l'incident d'execució de sentència, doncs d'acord amb la interlocutòria del Tribunal Constitucional 700/86, de 17 de setembre *"... aunque admitamos que el art. 24 CE otorga el derecho de que las Sentencias firmes se cumplan en sus propios términos y aunque de tal proposición dedujéramos que hay lesión de los derechos constitucionales si una Sentencia firme queda incumplida, de ello no podríamos extraer la conclusión de que corresponda a este Tribunal, como órgano constitucional, enjuiciar la adecuación entre el fallo ejecutorio de una Sentencia y las disposiciones adoptadas en el trámite de ejecución porque ello es tarea de los Tribunales ordinarios"*.

3) En el cas que la resolució de l'expedient d'alteració de termes municipals s'articulés via acte legislatiu parlamentari, que l'autor contempla com a quelcom no recolzat per la legislació vigent, ex articles 12.3 i 17.1 i 18 de la LMRLC ja comentats, la Corporació municipal es trobaria davant de la manca de legitimació activa per a endegar els recursos d'inconstitucionalitat o d'emparament, segons els articles 32 de la LOTC i 119 de la LRBRL, encara que s'apel·lés a la vulneració del principi d'autonomia local quelcom que per l'autor conduiria a la *"infiscabilidad de la medida legislativa aunque la misma se juzgase arbitraria, desproporcionada con la finalidad perseguida o no encaminada a la satisfacción del interés público"*.

4) Deguda a la inviabilitat de recórrer directament la llei parlamentaria, si fos el cas, BALLESTEROS FERNÁNDEZ analitza la possibilitat de recórrer els actes administratius que apliquessin la dita llei, amb la finalitat de, en seu judicial, plantejar una qüestió

d'inconstitucionalitat seguint l'article 35 de la LOTC. Aquesta qüestió d'inconstitucionalitat es fonamentaria amb una lesió de l'autonomia local, arrel de la vulneració de la voluntat veïnal<sup>400</sup>.

També analitza la possibilitat de la inconstitucionalitat de la llei dictada, en aquest afer, pel seu caràcter de llei singular. Al respecte, manifesta que "*... en nuestro sistema constitucional no existe partición rígida de materias entre el legislativo y ejecutivo que reserve a este último determinadas materias y, entre ellas, las relativas a la alteración de términos municipales*". Tampoc, manifesta, que de la Constitució Espanyola es derivi, "*... expresis verbis, la necesidad de que la ley, que desarrolle los derechos fundamentales y las garantías institucionales que en la misma se comprenden, tenga un contenido general. Solo una ley ordinaria, aunque con la vis atractiva que es predicable de la Ley 7/1985, por constituir "parámetro de la legitimidad constitucional (como ha dicho la STC 27/1987, de 27 de febrero F.J. 4º), impone que: "Las normas de desarrollo de esta ley que afecten a los municipios, provincias, islas y otras entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias dichas entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley para los regímenes municipales o provinciales especiales"*.

Tot i que la llei singular, no és quelcom desconegut en el nostre ordenament jurídic, sí que restaria proscriu quan el seu objectiu fos evitar la fiscalització d'actes administratius pels Tribunals<sup>401</sup>.

Invoca també la doctrina del Tribunal Constitucional al respecte, en concret, la sentència 166/1986, de 19 de desembre, per la qual: "*... debe hacerse previamente la distinción conceptual y terminológica de que el término "Leyes singulares" es aquí utilizado en*

---

<sup>400</sup> Ara bé, l'autor cita a la doctrina majoritària, en aquest sentit a Catalina Escuín Palop, a "*La alteración de los términos municipales*", obra del "*Tratado de Derecho Municipal*", dirigida per Santiago Muñoz Machado, Madrid, 1988, Tom I, pág. 1146: "*... la protección dispensada por la garantía institucional solo se extiende a la existencia misma de la autonomía local y de corporaciones gestoras de la misma, por lo que no puede invocarse, en modo alguno, para el mantenimiento de un determinado "statu quo" organizativo. En otras palabras, la garantía constitucional no se opone a los fenómenos de creación, supresión, segregación, agregación, incorporación o alteración en cualquier otra forma de los municipios y sus términos municipales, aún en contra de la voluntad de dichas Corporaciones ...*".

<sup>401</sup> Cita a J.R. Parada, a "*Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas*" a RAP, n. 100-102, Vol. II, p. 115, a Santamaría Pastor, a "*Fundamentos de Derecho Administrativo*", Madrid, 1988, p. 528 i a Ariño Ortiz, a "*Leyes singulares, Leyes de caso único*", a RAP, 118/89.

*el sentido de "Leyes de caso único", definidas como aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro. La resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de leyes se encuentra actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos. Ello no quiere sin embargo decir que las leyes singulares sean totalmente equiparables a las leyes generales en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites ... " (F.J.10). "... esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido, y en su virtud, que la ley singular –supuesto el más intenso de la ley diferenciadora– debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta" (F.J. 11.A). " ... la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada a una situación singular" (F.J. 11.B). "Los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, dichos derechos son materia reservada a leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares" (F.J. 11.C).*

Per concloure, entén, BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'autonomia local es troba garantida constitucionalment tot i no ser un dels drets fonamentals als que es refereix la doctrina del TC que acabem de transcriure, "... no obstante lo cual la garantía institucional del régimen local predica la misma inmunidad de la singularidad legislativa; que es, en definitiva, lo que establece el artículo 9 de la Ley 7/1985"<sup>402</sup>.

---

<sup>402</sup> *Ibidem*, p. 62 a 69.



**6.6.4 Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el 20 de març de 1990, sota el títol "*Sobre diversas cuestiones relativas al Centro Recreativo Turístico adjudicado al grupo de empresas Anheuser Busch*".**

En el present dictamen, que ja hem tingut a bé estudiar en altres apartats d'aquest treball, l'autor afirma que, en primer lloc, la LCRT ja contempla la possibilitat de que un CRT no s'ubiqui en un únic terme municipal, sinó en diversos; i, en segon lloc, afirma que, donat el cas que es produís aquesta situació, l'ordenament jurídic ofereix i contempla fórmules per a la coordinació i la col·laboració administrativa per tal d'assegurar la unitat d'execució que intrínsecament porta adherida la figura d'un CRT. És més, per salvar les dificultats que poguessin sorgir, en la nota complementaria de 26 de març de 1990 que acompanya al dictamen emès el dia 20 de març del mateix, GÓMEZ-FERRER MORANT afegeix la possibilitat de que la Generalitat de Catalunya pogués dictar una llei, general, a títol de complement de la LCRT per tal de regular les situacions on s'executés la implementació d'un CRT en més d'un terme municipal preveient, a títol d'exemple, la imposició d'una fórmula organitzativa que permetés el desenvolupament d'un CRT. La qüestió plantejada en la consulta, no obstant, ho era en relació a una llei del parlament de Catalunya que modifiqués els termes municipals dels municipis de Vila-seca i de Salou, als efectes de solucionar tota la problemàtica derivada de la segregació i de l'execució del CRT.

En l'àmbit del règim local, el Tribunal Constitucional ha determinat, en la sentència 27/1.987, de 27 de febrer, que el bloc de constitucionalitat es trobaria conformat per la CE, l'estatut d'autonomia de la respectiva comunitat autònoma així com les bases de règim local; en concret el fonament jurídic 4, *in fine*, de l'anterior sentència estableix que "*Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados ..., de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por infracción del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia que se trata*". La funció de la legislació bàsica, i raó per la qual formen part del bloc de constitucionalitat d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, és la delimitació d'un comú denominador normatiu aplicable a tot l'estat. Sota aquesta premissa l'autor reflexiona sobre l'article 9 de la LRBRL i la hipotètica llei del parlament de Catalunya d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i de Salou.

El citat article 9 de la LRBRL estableix que *"Las normas de desarrollo de esta Ley que afecten a los Municipios, Provincias, islas u otras Entidades locales territoriales no podrán limitar su ámbito de aplicación a una o varias de dichas Entidades con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley para los regímenes municipales o provinciales especiales"*. Pel redactat, l'autor considera que una llei que imposés alguna regulació concreta per als municipis de Vila-seca i de Salou, ja fos per establir fórmules de coordinació o per alterar els seus termes municipals, seria inconstitucional<sup>403</sup>.

La singularitat de la hipotètica llei d'alteració de termes municipals s'accentua, en el marc que ens ocupa, tot concorrent una segona causa d'inconstitucionalitat, segons GÓMEZ-FERRER MORANT, al considerar que aquella comportaria, alhora, un incompliment de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i, consegüentment, de l'article 118 de la CE, pel relleu constitucional i per a l'Estat de Dret que suposa el compliment de les sentències dictades pel poder judicial. És més, la contradicció de postures, de dictar-se una llei d'alteració de termes municipals com la proposada seria concloent. No tant sols per l'acció de govern autònoma derivada del Decret 326/1989, i àdhuc altre requeriment específic, pel que es procedia a executar la sentència, si no també pel fet que no s'hagués instat, en termini, cap causa d'inexecució o adduïda impossibilitat d'execució de la Sentència arrel del CRT, que per altra banda correspon també determinar al poder judicial, ex. articles 117 CE, 105 i ss de la LJCA i 18.2 de la LOPJ. Per l'autor, no plantejada causa d'inexecució o adduïda impossibilitat d'execució, aquestes quedaven proscrietes i oberta únicament, la via de l'execució complerta de la sentència, convertint-se un procés d'alteració de termes municipals una alternativa a l'execució de la sentència, pel que no era considerada viable, per vulneració directa dels articles 117 i 118 CE<sup>404</sup>.

Així, des d'un punt de vista de constitucionalitat, la llei podria ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat o de qüestió de constitucionalitat en seu judicial, ex article 161 CE; altra cosa és la legitimitat per a l'exercici d'accions, que d'acord amb l'article 162 CE i 27 i ss de la LOTC, no ostentaria l'Ajuntament de Salou, requerint de l'assistència de la Comissió Nacional d'Administració Local o dels òrgans legitimats constitucionalment per a fer-ho, i exercir aquests un recurs d'inconstitucionalitat contra llei singular per vulneració de l'autonomia local. Ara bé, la llei singular, d'aprovar-se, requeriria d'actuació administrativa posterior que, lògicament,

---

<sup>403</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *"sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico..."*, op., cit., p. 48 a 52.

<sup>404</sup> *Ibidem*, p. 52 a 54.

seria impugnable davant de la jurisdicció contencioso-administrativa, on l'Ajuntament de Salou sí disposaria de legitimitat i, en segon terme, allí, en seu judicial, plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat ex article 163 de la CE i 35 i ss de la LOTC, tot i que el plantejament efectiu d'aquesta, per naturalesa, restaria a mans de la decisió dels òrgans judicials.

Per últim, i des d'un punt de vista cautelar o de suspensió de la llei, aquesta es descarta, tot i que no la dels actes o accions administratives que es dictessin en aplicació d'aquella, ex article 122 de la LJCA, i d'acord amb la interpretació del TC en la sentència 66/84, de 6 de juny, en la qual, en el seu fonament de dret últim, resa el següent: "*... no podrá, acudiendo a la mención de aquél precepto constitucional (el art. 24) entenderse desaparecida la ejecutividad ó poniendo más el acento en uno de aquellos intereses que en otros, relegar ó despreciar otros, tanto generales como de terceros. El derecho a la tutela judicial se satisface pues facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión*"<sup>405</sup>.

## **6.7 Documents jurídics sol·licitats per l'Ajuntament de Vila-seca en relació a l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat per la Generalitat de Catalunya: resum i principals arguments jurídics.**

### **6.7.1 Dictamen emès per Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, el juny de 1990, sota el títol "*en relación a los problemas planteados por la ejecución de la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989 y la adjudicación del centro recreativo turístico por decreto de la generalidad de Cataluña de 23 de junio de 1989*".**

La qüestió relativa de la alteració dels termes municipals és tractada per l'autor des de la perspectiva de la incidència del CRT en el territori post segregació, doncs tota segregació per a crear un nou municipi altera el mapa administratiu del país, pel que cal tenir present l'interès general que transcendeix de l'interès veïnal o local i, per això, la tutela d'aquests procediments recau en administracions superiors a la local, arrel de la valoració discrecional inherent als interessos públics generals. Cita, a nivell doctrinal, a Royo Villanueva, que fa un

---

<sup>405</sup> *Ibidem*, p. 55 a 58.

profund anàlisi de la legislació històrica aplicable a la matèria i el Dictamen del Consell d'Estat d'1 de desembre de 1.988, que literalment diu: "*El interés público no es sólo el de la comunidad que pretende la segregación y erigirse en Municipio independiente. Es también el interés de la entidad municipal preexistente y aun puede afirmarse que no se agota en el interés local el interés público. Dice el Preámbulo de la Ley de Bases, en una consideración del interés local y del interés autonómico, que "de esa ponderación resulta que si, en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales", debe primar el interés autonómico .... La debilidad de los entes locales, su atomización, son, como se ha dicho en una consideración más global, realidades a considerar para orientar una política de ordenación territorial, y, dentro del marco legal, para presidir el proceso interpretativo de las normas al respecto y la valoración de los presupuestos fácticos en orden a la aplicación de las mismas. Para la modalidad de creación de un Municipio mediante la segregación de territorio originario se requiere, en los términos indicados, motivos permanentes de interés público; este interés público no debe interpretarse en un sentido literal referido en exclusividad al interés de la colectividad que pretende erigirse en una organización municipal independiente. Requiere una ponderación de los intereses originario y del proyectado núcleo de población diferenciado, y de los intereses que significan servir a una política racionalizadora de la ordenación y organización territorial, como recoge el Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, cuando se refiere al interés autonómico, con el carácter de prevalente, en orden a los procesos de alteración de Municipios y creación de nuevos entes territoriales".*

Així, i d'acord amb l'anterior, la competència legislativa es troba, actualment, repartida entre l'estat i les CCAA, on aquestes, tanmateix, assumeixen les competències executives de la matèria per tal que aquestes puguin desenvolupar la seva pròpia política territorial, en el marc de la legislació bàsica. FERNANDEZ RODRÍGUEZ ens recorda, doncs, que "*los intereses públicos juegan un papel esencial a la hora de adoptar decisiones sobre el mapa municipal y que la valoración de esos intereses públicos corresponde hoy esencialmente a las Comunidades Autónomas ...*". Aquestes reflexions impliquen, per l'autor, que en el marc d'una alteració del *statu quo* preexistent poden i tenen un pes rellevant per exemple, projectes d'obra pública amb capacitat per a incidir en la pròpia estructura del territori, l'elaboració d'una planificació econòmica concreta o, també, la creació d'un CRT com el que ens descriu la LCRT, que afecten a aquell *statu quo*, a la vida econòmica, social i laboral de la zona afectada. Aquestes

apreciacions no tant sols són legítimes, sinó que són d'obligat anàlisi en la mesura que aquelles afectin o puguin afectar, per la seva magnitud, la realitat anterior<sup>406</sup>.

#### **6.7.1.1 El mapa municipal com a discrecionalitat de l'Administració Autonòmica.**

A la llum de la literalitat de la LCRT i del projecte de CRT previst entre els municipis de Vila-seca i de Salou, segons l'autor, aquest incideix sobre el mapa municipal existent post segregació, pel que la Generalitat de Catalunya ha de tenir present aquesta nova realitat i els interessos públics que s'hi vinculen a l'hora de considerar de nou el mapa municipal, trobant-se legitimada, com s'ha vist, per a endegar els mecanismes procedimentals oportuns per a adaptar, corregir o alterar el mapa municipal, d'acord amb els interessos existents<sup>407</sup>.

Els expedients d'alteració de termes municipals tenen un grau rellevant de discrecionalitat que correspon a la Generalitat de Catalunya; una discrecionalitat que significa llibertat d'elecció per tenir substància política, però que d'acord amb l'article 9.3 de la CE no és absoluta ni total. Arbitrarietat i discrecionalitat són conceptes diferents, com s'ha cuidat la jurisprudència de concloure, i cita les sentències de 1 i 15 de desembre de 1986, 4 d'abril de 1.988 y 30 de març de 1990, sent la frontera entre els dos conceptes jurídics una "*justificación objetiva de la elección a la vista de la realidad de los hechos*". *Si la elección está justificada objetivamente y es congruente con la realidad constituirá una manifestación de la discrecionalidad legítima*".

Per l'autor, la possible renúncia de l'inversor al CRT en un moment previ a la finalització de l'expedient de segregació dels dos municipis, hagués estat un argument objectiu, fonamentat als ulls de l'interès públic general i, fins i tot nacional, indiscutible, que prevaldria a l'interès de la comunitat veïnal, fossin quins fossin els motius que l'empenyessin a peticionar la segregació, davant del risc de pèrdua de riquesa, inversions, llocs de treball, increment de qualitat de l'oferta turística, ..., pel que l'autor argumenta que aquesta mateixa justificació cal aplicar-la en aquest moment, en plantejar-se l'existència dels dos municipis fruit de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, si la seva permanença és obstacle per a la implantació del

---

<sup>406</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J.R., "*en relación a los problemas planteados por la ejecución de ...*", op., cit., p. 26 a 30.

<sup>407</sup> Argumentació aquesta que també considera hagués estat aplicable i motivadora de la denegació, per part de la Generalitat de Catalunya, de la segregació sol·licitada.

CRT "... o pone en riesgo su conclusión o dificulta gravemente su gestión y control ulterior." La reflexió anterior apel·la, doncs, a l'inici d'un expedient d'alteració de termes municipals davant de la data objectiva de la implantació del CRT, que considera no suposaria un incompliment de la sentència de segregació: "*El cumplimiento de la Sentencia judicial no puede traducirse en un bloqueo definitivo y sine die de las potestades ejecutivas y legislativas que el bloque constitucional –Constitución y Estatuto de Autonomía- y el ordenamiento jurídico entero reconocen a los demás poderes públicos*". És a dir, l'incompliment del contingut de la sentència versus l'exercici legítim dels poders constitucionals d'altres òrgans constitucionalment establerts es troba, de nou, amb els fets, que en aquest cas és una realitat nova, un fet nou, el CRT, no contemplat ni considerat per la sentència, tot citant la STS de 5 de maig de 1989<sup>408</sup>.

#### **6.7.1.2 Els problemes de la dualitat de municipis i la gestió del CRT: les solucions per l'autor.**

Seguint la LCRT identifica diversos actors en tot aquest procés, com la Generalitat de Catalunya que és qui aprova definitivament el planejament urbanístic i exerceix les altres competències que li imposa la pròpia LCRT, les corporacions locals afectades que promouran les modificacions del planejament general, que hauran d'aprovar els plans parcials corresponents i gestionar l'execució urbanística, incloent el posterior control i, per últim, la pròpia empresa adjudicatària, la que ostentarà un paper actiu en tot el procés. Hi afegeix la complexitat intrínseca d'una operació urbanística de l'envergadura territorial del CRT.

Reconeix, en segon terme, que la mateixa LCRT, en el seu article 7.1, obre la porta a l'existència de diverses corporacions locals afectades per la implantació d'un CRT, però qualifica aquesta possibilitat d'hipòtesi no normal, seguint, segons l'autor, l'esperit del mateix article citat, doncs l'objectiu inexcusable és aconseguir un únic àmbit de planejament i actuació i, també, l'article 4 en tant que un dels criteris a tenir present per a resoldre sobre l'adjudicació d'un CRT és el de la idoneïtat de la ubicació per tal d'aconseguir la finalitat de la llei, quin seria, entre d'altres, assegurar un únic àmbit de planejament i de gestió.

Després de fer un recorregut per les múltiples dificultats jurídiques i pràctiques que planteja la situació, manifesta l'existència de raons objectives que obliguen a la Generalitat de

---

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 30 a 36.

Catalunya a trobar una via que restableixi aquella unitat existent en el moment de l'adjudicació a Anheuser Busch del CRT, i que la redueix a l'alteració dels termes municipals dels municipis de Vila-seca i de Salou per tal d'acomodar-los en funció de l'existència del CRT o bé la creació d'una entitat supramunicipal que associï o agrupi els dos municipis, elecció entre ambdues, també discrecional, tot i reconèixer expressament "*Que pueda servir también a idénticos fines la fórmula consorcial es algo que no añade ni quita nada a la legitimidad jurídica de la opción, en favor de la alteración de los términos municipales*", l'autor considera l'alteració de termes municipals com una solució congruent amb la realitat dels fets i problemes a resoldre, perfectament elegible per part de la Generalitat de Catalunya, sent una elecció discrecional, justificada i que no podrà ser substituïda per altre parer, citant la Sentència de 15 de desembre de 1986 per la qual "*Cuando sean posibles varias soluciones, todas ellas lícitas, únicamente la Administración actuando su potestad discrecional puede decidir al respecto*". Adverada la licitud del procediment d'alteració de termes municipals, l'autor no s'estén en altres fórmules que es poguessin plantejar. Tant sols manifesta la impossibilitat d'una entitat de caràcter funcional ex art. 5 de l'Estatut de Catalunya, creada per llei catalana, doncs contravindria l'article 9 de la LRBRL per considerar la primera llei singular.

Respecte al consorci, el títol de fórmula precària, amb una regulació poc substantiva, que queda remès i que depèn de la voluntat de les parts, pel que, de nou, n'acusa la precarietat. La mateixa argumentació l'eleva per a la fórmula de la mancomunitat. Així mateix, recorda les limitacions en l'exercici, per aquests ens, de determinades facultats com la d'ordenació, de limitació, de sanció o expropiatòria. Per tot l'exposat, acaba conclouent que "*la iniciativa adoptada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en orden a la corrección de los términos municipales de Vilaseca y de Salou no sólo no es ilegal, sino también que implica una elección muy razonable, plenamente congruente con la realidad y probablemente más eficaz que cualquier otra en relación a los fines a los que todas las posibles han de orientarse*"<sup>409</sup>.

#### **6.7.2 Informe emès pel BUFET RAVENTÓS & VERDAGUER, el 8 de març de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "Informe que se emite**

---

<sup>409</sup> *Ibidem*, p. 36 a 50.

***en interés del Ayuntamiento de Vilaseca relativo a la posibilidad de alterar los términos municipales de Vilaseca y Salou***.<sup>410</sup>

**6.7.2.1 Sobre el procediment d'alteració dels límits territorials entre els dos nous municipis.**

Els autors inicien el seu informe apel·lant al caràcter "rogado" de justícia, en el sentit que Jutges i Tribunals han de sentenciar en el marc de les pretensions de les parts, sota la pena d'incongruència de la resolució<sup>411</sup>, pel que recorda que el Tribunal Suprem concedí la segregació d'acord amb la normativa vigent al moment de formular-se la petició, és a dir, la Llei de Règim Local de 1955 i el Reglament de Població i Demarcació Territorial de 17 de maig de 1952, i d'acord amb la instància formulada l'any 1981 per l'Associació Pro-Segregació de Salou, pel que, com afirma, "*... nos hallamos ante una Sentencia que consagra la constitución de un nuevo municipio, "Salou", cuya delimitación territorial, riqueza, patrimonio, bienes y demás elementos necesarios para su puesta en funcionamiento, se establecen a partir de las bases distributivas contenidas en una petición de segregación efectuada en 1981, y, por tanto, fundada en una realidad social, jurídica y económica ostensiblemente diferenciada de la actual, tanto para el municipio de Vilaseca, del que se segregó, como para el nuevo municipio de Salou*"<sup>412</sup>.

L'autor, en aquest apartat, parteix de la consideració que el municipi de Salou ja es troba creat i constituït, arrel de la pròpia sentència i del Decret 326/1989, de 19 de desembre, que executa l'anterior pel que, com qualsevol ens local territorial se sotmet a la legislació vigent en el moment en que es planteja la qüestió és a dir, l'article 13.1 de la Llei 2/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local<sup>413</sup>, desenvolupat per l'article 12 de la Llei

---

<sup>410</sup> BUFET RAVENTÓS & VERDAGUER, dictamen emès el 8 de març de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "Informe que se emite en interés del Ayuntamiento de Vilaseca relativo a la posibilidad de alterar los términos municipales de Vilaseca y Salou". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

<sup>411</sup> Art. 43 de la Llei jurisdiccional i 359 de la Llei d'enjudiciament civil.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 3 i 4.

<sup>413</sup> "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. 2. La creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los Municipios



8/1987, de 15 d'abril, que regula els supòsits d'alteració dels termes municipals, i del qual en destaca l'apartat "d) *Por segregación de parte de un municipio o de varios para agregarse a otro*", pel que considera que el dit apartat contempla la possibilitat d'un tipus de segregació, anomenada incorporació parcial, en la que ni es creen ni s'extingeixen municipis, limitant-se a la modificació dels territoris dels municipis afectats, supòsit que considera aplicable al present cas, fonamentant-se, aquest procés, en causes específiques com les d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu, ex. articles 17 de la LMRLC i 21 i ss. del Decret 140/1988, de 24 de maig, que aprovava el reglament de demarcació territorial i població dels ens locals català.

És a dir, el plantejament es formula sota la premissa que una alteració de termes municipals entre el municipi de Vila-seca i el nou i constituït municipi de Salou " *... ni supone poner en duda el acierto de la Sentencia de 30 de octubre de 1989, ni tampoco entraña ir "contra actos propios", ni, menos aún, puede reputarse como incumplimiento de la citada resolución judicial*", i d'aquesta afirmació es deriva, segons l'autor, que " *..., tal y como hemos venido apuntando, la constitución del Municipio de Salou parte de unos parámetros territoriales, jurídicos, sociales y económicos aplicables a la realidad del tiempo en que fue instada, que dista mucho de ser idéntica o incluso similar a la actual.*" I segueix dient " *En este sentido, sin entrar en profusos razonamientos sobre circunstancias demográficas y económicas, susceptibles, en todo caso, de otro informe ajeno al presente, es evidente, por constatable, que la situación existente nueve años después de la inicial petición de segregación, ha supuesto un giro copernicano: asistimos a una desvalorización paulatina del sector agrícola (básicamente concentrado en el actual término de Vilaseca); el sector turístico de la zona se encuentra con una necesidad inminente de crear infraestructuras capaces de atraer y mantener el turismo; de potenciación urbanística de la zona; y, en este orden de cosas, surgen expectativas (casi diríamos, realidades) cuyo interés general es tan evidente, que incluso ha sido reconocido por el propio Parlamento Catalán, procediéndose por el Ejecutivo a su localización en el término municipal del anterior municipio de Vilaseca-Salou*".

---

*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. 3. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales*".

En resum, per l'autor, raons de naturalesa econòmica fan aplicable l'article 13 de la LMRLC, i viable jurídicament l'alteració dels termes municipals entre els dos municipis<sup>414</sup>.

### **6.7.2.2 L'eventual incidència jurídica d'una alteració dels límits territorials sobre la Sentència de 30 d'octubre de 1989.**

L'autor planteja la problemàtica sota dues premisses rellevants: la primera, que en el moment d'emetre l'informe, el que s'analiza, la sentència ja es trobava executada i, la segona, que la creació i constitució del municipi de Salou, com a tal, d'acord amb la sentència, la instància inicial i la normativa vigent d'aplicació en aquell moment, no comporten una inalterabilitat del municipi, ja que si la realitat social, econòmica i jurídica, pel transcurs del temps, entre la instància inicial i la sentència són divergents, entre aquella i aquesta, "*..., cuya concurrencia, intensidad y relevancia cumple apreciar a los poderes públicos, nacerá, no ya la posibilidad, sino la correlativa facultad-deber para el Ejecutivo y, en su caso, el Legislativo Catalán, de actuar las potestades contempladas por el ordenamiento jurídico para dar cumplida satisfacción al interés general al que deben servir,...*", quelcom que justificaria una nova delimitació territorial entre ambdós municipis i sense que aquesta acció administrativa comportés la vulneració de l'article 118 de la CE ni incompliment de la resolució judicial. Tan sols ens trobaríem davant d'una realitat diferent, apreciada per l'administració competent que demanaria la seva intervenció.

Considera, que el nou municipi de Salou, com qualsevol altre ens local de naturalesa territorial, està subjecte a la normativa actual que, en el cas de que concorreguessin les circumstàncies oportunes, pot ser objecte d'una alteració dels seus termes municipals, més tenint present quan entén que la sentència ja ha estat executada i que el pronunciament essencial de la mateixa fou la creació del municipi. En l'argumentari de l'informe també es substancia la teoria dels actes propis, aplicada en el sentit de que l'acceptació d'una alteració de termes municipals pel municipi de Salou comportaria una "*renuncia expresa e irrevocable de cuanto se le reconoce en la calendada Sentencia del tribunal Supremo, por cuanto implicaría, siempre según esa sorprendente tesis, el equivalente a reconocer un error en la decisión judicial, lo que supondría enervar la eficacia de la sentencia e invalidar lo en ella acordado.*" En l'informe es rebutja aquesta postura doctrinal al considerar que no hi hauria

---

<sup>414</sup> *Ibidem*, p. 4 a 7.

cap renúncia per part dels instants del procés de segregació, ni tampoc extinció o desaparició del municipi de Salou, ja que la Sentència ja fou executada, i creat el municipi de Salou, pel que conclou com a viable l'alteració de termes municipals que es planteja<sup>415</sup>.

**6.7.3 Dictamen emès per Francesc LLISSET BORRELL i Anabel LLISSET CANELLES, el 31 de maig de 1990, sota el títol "*Sobre la viabilidad de la figura del consorcio o de la mancomunidad intermunicipal para el ejercicio de competencias sobre el centro recreativo turístico a ubicar en los terrenos de los municipios de Vila-seca i de Salou*".**

**6.7.3.1 L'alteració de les actuals estructures municipals per a acomodar-les a la nova realitat sociològica.**

Al llarg del dictamen, LLISSET BORRELL i LLISSET CANELLES han posat de manifest, com ja hem tingut oportunitat d'analitzar, la inestabilitat que pot comportar una entitat supramunicipal associativa, pel que finalitzen el seu treball amb una afirmació prou contundent: "*Sólo unas nuevas estructuras territoriales pueden aportar elementos de estabilidad y permanencia garantizadores de derechos y obligaciones de ambos municipios*", quelcom que passa, segons els autors, per l'alteració dels termes municipals o bé per la via de la segregació-agregació, fent referència a l'Ordre de 26 de maig de 1990 de la Generalitat de Catalunya, o bé per la via de la agregació, fusió o creació d'un nou municipi d'ofici, amb els municipis de recent creació. Pels autors, els motius exposats en la intervenció de l'administració autonòmica en l'expedient d'alteració de termes municipals és a dir, aquells de caràcter geogràfic, econòmic i, conseqüentment administratiu sorgits arrel de l'adjudicació del CRT i de la necessitat general de que aquell es desenvolupés justifiquen, sobradament, la dita tramitació administrativa. Entenen que, la insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals als que apel·la la pròpia sentència de 30 d'octubre de 1989 no poden tant sols referir-se als necessaris per a prestar els futurs serveis municipals obligatoris sinó també, d'aquells ja assumits pel municipi, fent referència expressa a les conseqüències del CRT.

Amb aquest argument entenen que aquelles infraestructures, serveis i activitats, a realitzar i a prestar en el terme municipal de Vila-seca, derivades del conveni inicial amb el

---

<sup>415</sup> *Ibidem*, p. 7 a 10.

grup d'empreses Anheuser-Busch, serien aquells serveis ja assumits als que fa referència la Sentència del TS de 30 d'octubre de 1989, que en virtut del principi de subrogació administrativa però que, en aplicació del principi de territorialitat, generarien una desigualtat d'obligacions, en detriment del municipi de Vila-seca " ... *no sólo de desventaja económica, sino de insuficiencia en el sentido de no encontrarse en una situación de paridad con el Ayuntamiento de Salou, ya que las infraestructuras del primero estarían al servicio de los intereses del segundo*".

Pels autors aquelles infraestructures previstes pel desenvolupament del CRT, fora del seu àmbit, i incloses en territori de Vila-seca, constitueixen sistemes generals d'un àmbit territorial que no es limitava al CRT, sinó que afectava als dos municipis: "*Es esta realidad, a la vez, urbanística y económica, la que impone una solución estructural y no simplemente coyuntural, una solución estructural y no meramente asociativa*", ... "*Y la realidad actual, y no otro motivo, obliga a los poderes públicos, por el imperio de los hechos determinantes, a ejercer sus potestades de reestructuración del territorio en el único sentido que estos hechos demandan: la agregación, fusión o creación de un nuevo municipio, o, si se quiere, como solución cuasi transaccional, la alteración de los límites en la forma iniciada por la Generalidad*"<sup>416</sup>.

Per últim, entenen que iniciat d'ofici l'expedient i, arrel del que disposa l'article 26 del RDTC, la llei singular que hauria de dictar la Generalitat de Catalunya, emparant l'alteració de termes municipals, no comportaria una vulneració de l'article 9 de la LRBRL, ja que "... *ley singular cumple, en este caso, no una función de regulación específica, como excepción a la regulación general del régimen local, sino una función sustitutoria de la aprobación definitiva del Consell Executiu, con la mayor garantía que supone la intervención del Parlament de Catalunya. No se trataría, en efecto, de una ley-norma excepcional, en cuyo caso, podría hablarse de inconstitucionalidad, sino de una ley-acto administrativo por sustitución del órgano de esa naturaleza*"; així, l'article 9 de la LRBRL "... *no prohíbe en absoluto elevar a rango formal de ley actos de pura ejecución como lo son los de alteración concreta de términos municipales, tanto menos cuanto que esa elevación de rango jurídico dimana de la propia regulación general, esto es, del reglamento de demarcación territorial de Cataluña*"<sup>417</sup>.

---

<sup>416</sup> LLISET BORRELL, F. i LLISET CANELLES, A., "Sobre la viabilidad de la figura del consorcio...", op., cit., p. 27 a 30.

<sup>417</sup> *Ibidem*, p. 30.

### **6.7.3.2 Cosa jutjada i alterabilitat de les situacions creades per la sentència.**

Els autors parteixen del reconeixement exprés que un òrgan administratiu no pot contradir allò establert per una sentència judicial, com a òrgans obligats a l'execució d'aquella. Però diferencien aquesta situació de la que deriva de l'exercici lliure de les potestats legalment atribuïdes a les administracions, exercides sobre nous fets no tinguts presents per la Sentència, pel que "*... su fundamento jurídico es distinto del que fue objeto de proceso recién tramitado, y, en su caso, el nuevo proceso contencioso-administrativo nada tendrá que ver con el antiguo, por ser diferente la causa de pedir*". És a dir, no es pot replantejar aquella qüestió judicialment resolta, per ser cosa jutjada, però res impedeix l'exercici de la potestat de transformació " ... *de las estructuras territoriales -alteración de términos municipales- que halla su fundamento jurídico en el impacto territorial producido por la creación del centro recreativo turístico, (junio 1989), todavía no asimilado en el momento de dictarse la Sentencia (octubre 1989)*", sent així que "*Las propias STS sobre alteración de términos aplican la legislación al tiempo de dictarse el acto administrativo objeto de recurso, y no la vigente en el momento de dictarse. En cuanto a la situación de hecho que actuó como determinante del acto administrativo es, precisamente, la existente antes de junio de 1989. Si los hechos posteriores al acto administrativo objeto del proceso se pueden tener en cuenta en las Sentencias es, por razones de economía procesal evitadoras de un nuevo litigio. Pero ello no significa que las potestades administrativas de transformación basadas en la evolución social, económica, cultural, etc. queden limitadas por una Sentencia. Incluso si se trata de los mismos hechos y el acto se basa en un fundamento distinto, porque entonces se trata de un acto distinto y, a la poste, de un proceso distinto*"<sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> *Ibidem*, p. 31 i 32.

## **7. L'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 (II): Les interlocutòries del Tribunal Suprem que posaven fi a la problemàtica territorial.**

### **7.1 Introducció.**

La problemàtica de la delimitació territorial, finalment, fou resolta en el marc de l'execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i a resultes de diversos incidents d'execució, plantejats, subscrits i oposats amb les argumentacions jurídiques que s'han exposat en els diversos dictàmens i informes emesos a petició d'ambdós ajuntaments. Les interlocutòries que els resolgueren s'analitzen tot seguit.

### **7.2 Interlocutòria de 2 de juliol de 1990 de la Secció Cinquena de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem.**

Un cop dictada la Sentència de 30 d'octubre de 1989, i després de diferents actuacions, entre les quals en destaquen, a més de la pròpia sentència, la declaració de fermesa de la mateixa mitjançant providència de 20 de desembre de 1989 i posterior remissió a la Generalitat de Catalunya, als efectes del que disposava l'article 104 de la LJCA, la publicació en el DOGC del dia 22 de desembre de 1989 del decret de la Generalitat de Catalunya 326/1989, de 19 de desembre, pel qual es procedia, segons el seu text literal a dur íntegrament i degudament a efecte la Sentència de referència, segregant el nucli de Salou i aprovar la constitució d'un nou municipi amb la denominació i capitalitat a Salou, i la publicació al DOGC de 30 de març de 1990 de l'Ordre del Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya de 26 de març de 1990, dictada en compliment de l'acord del Consell Executiu de 19 i de 20 de març del mateix any, per la qual s'iniciava l'expedient administratiu d'alteració dels termes municipals dels municipis de Vila-seca i de Salou, amb l'obertura del període d'informació pública, segons publicació en el DOGC del mateix dia, l'Associació de Ciutadans Pro-Segregació de Salou presentava escrit davant de la Sala, emparant-se en l'article 110 de LJCA, apel·lant a la inexecució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, sol·licitant la intervenció judicial ex art. 24 de la CE, com a exercici processal previ a un possible recurs d'emparament i deducció dels particulars necessaris per a passar el tant de culpa a la jurisdicció penal.

En l'escrit en qüestió es demanda a la Sala l'execució total i absoluta, en els seus propis termes, de la Sentència, requerint al Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya que donés compliment a la dita Sentència, tot abstenint-se de dur a terme accions que la

menystinguessin, directa o indirectament, demanant, alhora, l'anul·lació dels acords de 19 i 20 de març de 1990, l'Ordre del departament de Governació de 26 de març del mateix any i la integritat de l'expedient d'alteració de termes municipals endegat, sol·licitant la remissió oportuna al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya puix podria concórrer un delictes de desobediència ex articles 269 i 270 del Codi Penal. Finalment, i per mitjà d'altresí, subsidiàriament, s'interposava recurs contenciós administratiu sobre protecció de drets fonamentals de la persona previ al recurs d'empara constitucional i, en el seu cas, davant del Comitè de Drets Humans d'Estrasburg, d'acord amb l'article 62 de 1978, amb suspensió dels actes administratius impugnats.

Per Providència de 24 d'abril de 1990 es procedeix al tràmit de donar audiència a la representació processal de la Generalitat de Catalunya, als efectes d'al·legar allò procedent i d'informar a la Sala sobre l'estat d'execució de la Sentència, contestant la mateixa en sentit d'oposició al primer. No obstant això, i abans de resoldre's l'incident instat<sup>419</sup>, la Sala procedí a donar audiència a totes les parts afectades, dels escrits de les quals en destaquem els procedents de la Comissió Gestora del municipi de Salou i de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou.

Resumidament, la Comissió Gestora del municipi de Salou, més enllà de sol·licitar, tanmateix, la suspensió de l'expedient d'alteració dels termes municipals de Vila-seca i de Salou, sol·licitava a la Sala, en primer lloc, que requerís al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya que dugués a terme l'execució de la sentència en els seus propis termes i que, en conseqüència, delimités els termes municipals d'acord amb el plànol de delimitació adjunt a la instància inicial i annex a la mateixa, que s'abstingués de seguir amb el tràmit de l'expedient d'alteració de termes municipals, tot procedint al seu arxiu i, per al cas que el Consell Executiu hagués remés projecte de llei d'alteració de termes municipals al Parlament de Catalunya, acordés allò necessari per tal de retirar-lo de la Cambra, tot comunicant a la mateixa que no procedeix la seva tramitació per implicar un incompliment de la Sentència; en segon lloc, que es posés de manifest al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya que de no donar compliment tot allò requerit es produiria el supòsit de fet contemplat a l'article 110.2 de la LJA; i en tercer i últim lloc, que es dirigís al Parlament de Catalunya posant-li de manifest que qualsevol projecte de llei l'objecte del qual fos l'alteració total o parcial dels

---

<sup>419</sup> Per Providència de 24 de maig ja s'havia assenyalat data per a la deliberació, votació i resolució per al dia 29 de juny de 1990.

termes municipals dels municipis de Vila-seca i de Salou, tampoc pot ser objecte de tramitació per comportar l'incompliment de la Sentència.

Al seu torn, l'Ajuntament de Vila-seca sol·licitava, en primer lloc, que la superfície que correspon al municipi de Salou en execució de la sentència és de 1.221 ha equivalents a 12,2 kilòmetres quadrats, sent la que correlativament correspon al municipi de Vila-seca de 2.449 ha, equivalents a 24,49 quilòmetres quadrats; en segon lloc, que el curs de tramitació de l'expedient d'alteració de termes municipals abans esmentat és aliè al procediment d'execució de la Sentència, no podent ser fiscalitzat, per tant, per la seu judicial; i, en últim terme, sol·licitava el desistiment de totes les pretensions formulades per l'associació pro-segregació i per l'Ajuntament de Salou.

### **7.2.1 Respecte les qüestions derivades de la delimitació dels territoris.**

Totes aquestes pretensions processals foren determinades, als efectes del seu degut anàlisi per la Sala, en les següents qüestions relacionades amb l'execució de la sentència: "1<sup>o</sup> *Determinación de la existencia real de una ejecución de la misma; 2<sup>o</sup> Influencia que, en su caso, puede tener en la mencionada ejecución el acuerdo de apertura de un expediente para la alteración de los límites establecido por dicha sentencia para los municipios de Vilaseca y Salou; medidas de todo orden que, como consecuencia de todo lo resuelto en las dos cuestiones anteriores, sea pertinente adoptar, incluida la deducción de particulares para la jurisdicción penal*"<sup>420</sup>.

Per a resoldre les diferents qüestions plantejades, la Sala inicia el seu procés argumentatiu recordant que existeixen tres moments processals dins de la fase d'execució d'una sentència judicial, d'acord amb els articles 105 i ss de la JCA, de dos mesos de duració, comptats des de la recepció del testimoni oficial de la sentència, i en el qual l'administració encarregada podrà acordar la seva execució, suspensió o bé inexecució. La segona s'estén des de l'adopció d'algun dels anteriors acords fins al venciment del sisè mes de la recepció del testimoni de la sentència, on l'Administració ha d'adoptar les mesures pertinents o, en el seu cas el tribunal, a instància de qualsevulla de les parts, determinar la indemnització corresponent per als casos de suspensió o bé inexecució de la sentència; per últim, la tercera

---

<sup>420</sup> Fonament de Dret Primer.



fase, que s'estén indefinidament des del venciment del sisè mes, contat des de la recepció del testimoni de la sentència i en el qual, el Tribunal, a instància de part, haurà de prendre aquelles mesures adients per al compliment de la sentència, resumint així la Sala la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional en la seva sentència de 7 de juny de 1984.

La Sala, determina, a la vista dels fets, que la situació es trobava en el marc de la segona fase, en tant que la conclusió d'aquesta, en el cas que ens ocupa, finava el dia 30 del mes de juliol<sup>421</sup>, fent una aplicació clara i inequívoca de l'article 110.2 de la JGCA i, tot plegat, sens perjudici del Decret de la Generalitat de Catalunya núm. 326/1989<sup>422</sup>. D'acord amb l'anterior, la Sala observa que ben bé podria abstenir-se de pronunciament respecte l'execució de la Sentència, però s'inclina a fer-ho, manifesta, ateses les tensions exposades en els escrits de les parts pel que procedeix a pronunciar-se sobre les accions dutes a terme i determinar si *"... ellas se hallan o no encaminadas a cumplir la sentencia en sus propios términos y con absoluta integridad o ya desde el decreto de 19 de Diciembre de 1989 la Generalidad de Cataluña ha tenido la actitud falaz y de doblez de que es acusada y a tal efecto, necesario es negar la realidad de tal acusación, pues aunque es cierto que el artículo único del Decreto mencionado omite, en apariencia, la parte final del fallo relativa a la delimitación del territorio, población, riqueza imponible y patrimonios resultantes de la instancia inicial presentada por los demandantes con fecha 16 de abril de 1981, la realidad es que el preámbulo o exposición de motivos del decreto reproduce el texto íntegro del fallo y que el artículo único mencionado acuerda el cumplimiento íntegro y debido de la sentencia, sin poner a ello condicionamientos o limitaciones de ninguna clase, con lo cual es claro rechazarse las palabras e insinuaciones que en tal sentido contienen algunos escritos reseñados en los antecedentes de hecho de esta resolución, máxime teniendo en cuenta la actuación posterior de la Generalidad de Cataluña y de los Ayuntamientos implicados, pues aunque en esta incidencia sigue actuando la asociación de Ciudadanos Pro-Segregación de Salou, no puede ignorarse la constitución de la correspondiente Comisión Gestora del mencionado municipio, que ha comparecido expresamente ante esta Sala a defender los intereses del mismo; igualmente debe tenerse en cuenta que seguidamente de ello y del reconocimiento oficial del nuevo municipio de Salou, punto fundamental de la sentencia cuya ejecución se debate, se ha llegado a acuerdos completos sobre utilización de edificios municipales, se han relacionado transferencias de*

---

<sup>421</sup> La data de recepció del testimoni de la Sentència per la Generalitat de Catalunya, segons el Tribunal, fou el dia 30 de gener de 1990.

<sup>422</sup> Fonaments de Dret segon i Tercer.

*personal y se han efectuado las divisiones de servicios y de contratos sobre su prestación, constituyéndose la Comisión de Delimitación Territorial, de composición mixta, ... y aunque es cierto que tal Comisión no ha podido ultimar su misión, al haber surgido determinado problema, todavía no resuelto, es factible aseverar que la parte fundamental de la sentencia se halla cumplida y que lo que de ella queda por ejecutar no tiene dificultades insuperables, si se tiene en cuenta la doctrina jurisprudencial sobre la materia, el contenido concreto de la petición realizada en 16 de abril de 1981 por la citada Asociación de Ciudadanos y la doctrina sobre los puntos ambiguos de las propuestas o peticiones, pero en la inteligencia que, de no llegarse a un acuerdo dentro de la mencionada Comisión de Delimitación Territorial, la decisión final, a petición de cualquiera de las partes, corresponde a la Sala<sup>423</sup>.*

### **7.2.2 Respecte l'expedient d'alteració de termes municipals**

Recordem que d'acord amb les consideracions de l'Associació de Ciutadans Pro-segregació i la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou aquest era una acció doble i paral·lela conduent a no executar la sentència. Al respecte, la Sala considerà que *"... tal tesis, defendida con gran calor y apasionamiento ..., no puede aceptarse, por cuanto se trata de actuaciones relacionadas con situaciones distintas de las enjuiciadas y resueltas por la sentencia, surgidas no solo con posterioridad a la petición de segregación de 16 de abril de 1981, sino incluso al acto de la Generalidad de Cataluña anulado por la sentencia, que es el decreto de 25 de septiembre de 1986, nº 296 de los de ese año; es decir, la apertura del expediente que puede acabar de muy distintas formas, que van desde su archivo, si las circunstancias que determinaron su apertura desaparecen, pasando por su denegación, si las causas que determinaron su apertura no se consideran sostenibles, hasta su conclusión en vía legislativa, si ella hacía ineludible la postura de algunas de las Corporaciones interesadas, debiéndose tener en cuenta todo caso, que la prosperidad del expediente, aún en vía legislativa, seguramente, dada la actitud de la Comisión Gestora de Salou, lo más probable, tendría que partir, necesaria e ineludiblemente, de la ejecución de la sentencia cuestionada, pues es evidente que la alteración de los límites a que tal expediente se halla vocado solo tiene posibilidad de realizarse desde el cumplimiento total de la delimitación establecida por la sentencia; quizás la exposición de motivos de la Orden cuestionada no haya sido la mas prudente y que, incluso, haya podido existir cierto apresuramiento en la apertura del*

---

<sup>423</sup> Fonament de Dret Quart.

*expediente, motivado, sin duda, en razones ajenas a la sentencia que se ejecuta y que, por la cronología del acto impugnado, esto pudo no tener en cuenta, al haber de limitarse a decidir sobre la conformidad o disconformidad jurídica del decreto de 25 de septiembre de 1986, pero el que todo haya acaecido de la forma en que ha sucedido no permite involucrar dos cuestiones totalmente distintas y solo vinculadas entre sí por afectar, eso sí, de forma sucesiva a los dos mismos municipios y con la particularidad, la cual se ha puesto de manifiesto, de ser una de ellas, el final del expediente, total y absolutamente incierto en sus resultados, habida cuenta de las variantes de que depende*<sup>424</sup>.

La resta de mesures plantejades, al considerar la Sala que ens trobàvem en la segona fase del procés d'execució de la sentència de 30 d'octubre de 1989, són considerades per aquesta, i a resultes de l'exposat en els fonaments de dret quart i cinquè, improcedents i, fins i tot, algunes quasi bé inconstitucionals<sup>425</sup>, pel que la Sala resol, en aquest incident, "*1º No ha lugar a ninguna de las pretensiones actuadas por las representaciones procesales de la Asociación de Ciudadanos Pro-segregación y de la Comisión Gestora del citado municipio. 2º Se rechaza a la primera de las citadas entidades las acciones impugnativas respecto de la Orden de la Consejería de Gobernación de la Generalidad de Cataluña de 26 de Marzo de 1990 para que la ejercite, si viene convenirle a su derecho, en el plazo de 30 días, contados a partir de la notificación de esta resolución, a cuyo efecto se le entregará testimonio de la misma*"<sup>426</sup>.

Ara bé, tot i les reflexions que es deriven de la Interlocutòria de 2 de juliol de 1990, finalment dictada en aquell moment processal, cal advertir que no hi havia unanimitat en les consideracions jurídiques exposades per part dels magistrats que composaven la Sala. Dels cinc components, dos formularen vot particular, amb les seves pròpies apreciacions jurídiques, que no coincidien amb les que reflexa aquesta interlocutòria.

### **7.2.3 Respecte el vot particular de la Interlocutòria de 2 de juliol de 1990**

Pels magistrats Don Julián García Estartús i Don José María Reyes Monterreal, s'emeté vot particular discrepant de la interlocutòria de 2 de juliol de 1990. Segons el criteri dels ponents, dels articles 104, 105.1.b) i c), 105.2 i 105.3 i 110.1 i 110.2 de la LJCA, s'infereix que

---

<sup>424</sup> Fonament de Dret Cinquè.

<sup>425</sup> Fonament de Dret Sisè.

<sup>426</sup> Fonament de Dret Sisè.

el legislador, tot i establir clarament que l'execució de les sentències de la jurisdicció contencioso-administrativa correspon a l'administració pública, és a dir, que en la tramitació de l'expedient administratiu propi d'execució s'ha d'adoptar totes aquelles mesures necessàries i procedents per a la correcta i deguda execució de la sentència, " ... *lo que comporta que deberán anularse aquellos actos y disposiciones de la Administración que impidan ese cumplimiento, o lo desvirtúen directa o indirectamente, aun cuando no haya transcurrido el meritado plazo de seis meses, como en este supuesto en que incide durante el mismo una actuación administrativa impeditiva de la debida ejecución de la sentencia y no la carencia de actos para llevar a término el mandato jurisdiccional*".

Entenen doncs, els magistrats ponents, que cal refusar la pretensió de la part demandada de que no pot la Sala intervenir en tant que no han transcorregut els sis mesos per a la deguda execució de la sentència que determina la LJCA, ja que les accions dutes a terme per la Generalitat de Catalunya, fins aquell moment, a saber, el Decret de 19 de desembre de 1989 i l'inici de l'expedient d'alteració de termes municipals, el 26 de març de 1990, ja que, respecte a aquest últim, considera que comporta una modificació dels termes establerts en la sentència en procés d'execució i, a més, constitutiu d'una declaració de voluntat contradictòria amb l'expressada mitjançant el Decret de 19 de desembre de 1989, pel que la qüestió de fons, concreten, és determinar si aquesta Ordre i l'edicte que l'acompanya, ambdós relatius a l'expedient iniciat per a la alteració dels termes municipals de sengles municipis, és impeditiva de l'execució de la Sentència en execució<sup>427</sup>.

Pels ponents l'Ordre de 26 de març de 1990, motivada per circumstàncies sobrevingudes, és una manifestació clara de la voluntat de l'administració competent de no executar la Sentència de 30 d'octubre de 1989, i contradictòria amb el Decret de 19 de desembre de 1989, que no pot ser validat per la Sala, "*... ya que ello comportaría de admitirlo por este Tribunal que cualquier Sentencia firme dejaría de cumplimentarse con la invocación de hechos no aducidos en el recurso contencioso-administrativo y una valoración de la resolución jurisdiccional por parte de la Administración que implicaría revisar sus pronunciamientos en el trámite de su ejecución vulnerando el artículo 118-II de la Constitución (...) según las normas de competencia y procedimiento que las leyes establezcan*", és a dir, en el tràmit d'execució que correspon a l'administració, aquesta no pot fer valoracions

---

<sup>427</sup> Fonaments de Dret Primer i Segon.

subjectives que aboquin a supòsits d'impossible compliment de la primera. En el cas en concret, els ponents es pronuncien sobre les circumstàncies sobrevingudes al·legades per la Generalitat: *"... ya que las circunstancias geográficas, económicas, y urbanísticas y las relativas a la radicación de un centro recreativo turístico privado aducidas no pueden ser obstativas para el cumplimiento de dicha Sentencia en la que se indican los límites de ambos municipios, la atribución de los derechos, acciones y cargas que derivan de la segregación de Salou, con expresión de la línea de separación geográfica; sin que la implantación de un centro recreativo implique la imposibilidad de ejecutar la sentencia por el hecho de haberse previsto sobre una parte del suelo del municipio de Vilaseca-Salou que después de la segregación queda en el suelo de los dos municipios"*. És més, consideren que en l'ordenament jurídic vigent, i citen a la LRBRL, la LMRLC i la LS, ja es preveuen mecanismes legals adequats i suficients per tal que les accions municipals en l'àmbit del CRT puguin dur-se a terme, fins i tot si es troba ubicat en termes municipals diferents, municipis diferents que *"... no constituyen compartimientos estancos con atribución de soberanía que impida la realización de actividades en conjunción con otros"*.

També consideren que l'Ordre analitzada vulneraria l'article 17 de la LOPJ, que imposa l'obligació de complir els manaments judicials i que, per tant, impedeixen formular actes contraris a sentències, tampoc quan es duguin a terme sota l'emparament d'una norma que persegueixi un resultat prohibit per la llei, quelcom que abocaria a un frau de llei i que l'article 6 del Codi Civil estableix que no impedeix la deguda aplicació de la norma que s'hagués intentat eludir, tot estenent el control de legalitat dels Tribunals a l'activitat de l'administració, en una interpretació integrada dels articles 118 CE, 17 LOPJ i 104 LJCA, també als actes d'aquella que impliquin la inexecució de sentències<sup>428</sup>.

Consideren inaplicable l'article 18.2 de la LMRLC; del tenor literal del citat article, prèvia la hipotètica acció de la cambra legislativa catalana, ha d'existir un expedient administratiu que, lògicament i seguint la interpretació que postulen els ponents, seria reflex d'una acció administrativa tuitiva de la inexecució parcial de la sentència, quelcom que ens condueix a l'argumentari exposat en els paràgrafs anteriors<sup>429</sup>. Consideren, els ponents, de forma expressa, que l'acció administrativa paral·lela de l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat posa de manifest una patent voluntat de l'administració demandada al compliment de

---

<sup>428</sup> Fonament de Dret Tercer.

<sup>429</sup> Fonament de Dret Quart.

la sentència, però de forma parcial, " ... toda vez que la alteración de los límites fijados en la misma darían lugar a una modificación de sus pronunciamientos en base a estimar que las circunstancias concurrentes cuando se inició el expediente de segregación en 1.981 han variado, en especial por la promulgación de la Ley 2/1989 de Centros Recreativos Turísticos, las regulaciones que lo desarrollan, así como el convenio de 21-6-89 entre el Ayuntamiento de Vilaseca y Salou y Anheuser Busch; cuya instalación, en el término municipal de Vilaseca exclusivamente mediante la segregación de parte del suelo que pertenece al nuevo Ayuntamiento de Salou, es una de las causas determinantes del propósito de no cumplir íntegramente la Sentencia que dio lugar a la segregación, como se expresan claramente los informes de la Administración aportados a estos autos en trámite de ejecución de sentencia; circunstancias apreciadas con esa finalidad que en modo alguno pueden ser tenidas como trascendentes ya que de lo contrario se plantearía nuevamente la cuestión suscitada en este recurso revisando una sentencia firme por interés de la Administración, sea cual sea su consideración, que no coincide en el público que demanda la ejecución en sus propios términos de las sentencias firmes, no siendo admisible el que se vulnere el derecho fundamental a que se contrae el artículo 24 de la constitución, por el deseo de que una actividad recreativa, incardinada en la promoción del turismo, esté radicada en un solo término municipal; sin que de lo actuado resulte que desde 1.981 se hayan alterado las circunstancias demográficas, económicas, geográficas y de las vías de comunicación que se impliquen que proceda, en tanto esté en curso la ejecución de la sentencia dictada en autos, a la alteración de un procedimiento administrativo que altere el mandato judicial contenido en aquella"<sup>430</sup>.

Pel contrari, els ponents no consideren poder atendre la suspensió de les activitats del parlament de Catalunya sol·licitada per l'Ajuntament de Salou, en entendre que no són de la seva competència sinó del Tribunal Constitucional, tot i si considerar que la Sala és competent per a anular actes i accions de l'Administració que poguessin arribar a donar lloc a un pronunciament del poder legislatiu català perquè la infracció legal que aquells reconeixen no derivaria de la competència del Parlament de Catalunya, sinó a la facultat indegudament exercida de la Generalitat de Catalunya, que no consideren de relleu penal, sinó tant sols com a una errònia interpretació de les facultats d'aquella en el marc de l'execució de la sentència<sup>431</sup>.

---

<sup>430</sup> Fonament de Dret Cinquè.

<sup>431</sup> Fonaments de dret Sisè i Setè.

Rellevant és el Fonament de Dret Vuitè, ja que planteja la conflictivitat de la prevalença de la documentació escrita o gràfica dels límits dels dos municipis com a quelcom inherent a l'execució de la sentència, sense pronunciar-se, encara, en tant que l'administració competent per a l'execució de la sentència no havia resolt sobre el respecte.

Per tot plegat, conclouen amb una part dispositiva, del tenor literal següent: *"La Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Quinta, acuerda: Declarar la nulidad de los acuerdos del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 19 y 20 de marzo de 1990, y la Orden de su Departamento de Gobernación de 26-3-90, y los acuerdos y trámites de la que traen causa, por la que se ordenó la incoación del expediente de alteración de los límites de los términos municipales de Vilaseca i Salou; y ordenan a la Administración demandada a que lleve a puro y debido efecto la Sentencia dictada por este Tribunal el 30-X-89; sin que proceda adoptar acuerdos que impidan esa ejecución fijados en la Sentencia; i desestiman los demás impedimentos formulados en este incidente de ejecución de sentencia por las partes personadas;"*.

### **7.3 Interlocutòria de 4 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem.**

Contra la Interlocutòria de 2 de juliol de 1990 l'Associació de Ciutadans Pro-segregació va interposar recurs de súplica reiterant la seva postura i pretensions. La Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou també formulà recurs de súplica en el mateix sentit. Oposant-se a les pretensions anteriors, es formularen escrits de la Generalitat de Catalunya i de l'Ajuntament de Vilaseca. En l'escrit d'oposició de la Generalitat de Catalunya s'exposà la manca d'acord en el sí de la Comissió de Delimitació Territorial creada als efectes pel que fa a la superfície i perímetre territorial, sol·licitant l'acceptació de la proposta de delimitació que adjuntava l'escrit o, subsidiàriament, en determinés la Sala la corresponent derivada de l'execució de la sentència. Al seu torn, la representació de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, coincidint amb la manca d'acord de la Comissió de Delimitació territorial, sol·licitava que la Sala la determinés, d'acord amb el plànol adjunt a la instància inicial i es pronunciés sobre l'expedient d'alteració de termes municipals iniciat, pretensió a la que es va adherir l'Associació.

La primera de les qüestions sobre les quals es pronuncia la Sala és la formulada per l'Associació relativa als terminis de les tres fases d'execució de la sentència assenyalades per la Sala en l'anterior interlocutòria de 2 de juliol de 1990 i el paper del propi Tribunal en aquella

execució. La Sala, reitera el rebuig a la pretensió. Ho fa apel·lant a l'article 110 de la LJCA i en el sentit de que la intervenció del Tribunal comportaria una substitució de l'activitat de l'administració pública però no en caràcter general, "*... sino respecto al único punto conflictivo que quedaba por resolver, como claramente resulta del análisis de la ejecución que se hace en el auto, .... que la solución del único problema que queda para la ejecución total de la sentencia no es insuperable, .... realmente, la Sala no podía ir más lejos en el momento en que el auto se pronunció y que esa es la hermenéutica adecuada de los arts. 103 i ss. de la Ley Jurisdiccional, resulta claro y terminante de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 7 de junio de 1984, ya mencionada en el auto; que la Comisión de Delimitación Territorial tenía una labor difícil ante sí y cabía pensar fracasara finalmente, como así resulta de algunos de los escritos presentados con posterioridad al auto impugnado, es algo de lo que se era consciente dada la enconada postura de las partes, pero era su obligación facilitar hasta el final una solución concordada entre las partes implicadas y sólo posteriormente, como ya se indicaba en el auto recurrido, decidir la cuestión definitivamente si ello era necesario*"<sup>432</sup>.

En relació a la segona de les qüestions, la relativa a l'expedient d'alteració de termes municipals, reitera la Sala la diferent naturalesa jurídica de la delimitació territorial i de l'alteració d'aquella, doncs sense la primera, aquesta no es pot dur a terme: "*Aquella dimanada de la sentencia de cuya ejecución se trata y se concluye con su señalamiento y concreción fáctica sobre el terreno, y ésta obedece a planteamientos distintos de los que fueron examinados y resueltos por la sentencia*", i segueix dient "*..., por lo tanto involucrase dos cuestiones distintas y solo relacionadas entre sí, porque la posibilidad de la segunda –la alteración de los límites– supone la existencia de estos, que en si constituye la solución de la primera, y sin cuya concreción el expediente abierto resulta imposible; cierto que tal expediente parece vocado a modificar aquella por la sentencia establecido ...*", però la Sala al respecte considera que, en primer lloc, els límits municipals no són perpetus i que seguint la legislació aplicable i concretant-se els requisits per a tals efectes, es poden modificar, fins i tot quan són determinats per sentència; i, en segon lloc, reitera la Sala allò advertit en l'anterior interlocutòria, que l'obertura de l'expedient d'alteració de termes municipals, encara no conclòs, pot finalitzar de formes diferents, pel que tampoc procedeix parlar de desobediència, encara que sigui dissimulada, de l'Administració demandada<sup>433</sup>.

---

<sup>432</sup> Fonament de Dret Segon.

<sup>433</sup> Fonaments de Dret Tercer i Quart.



Desvetllades aquestes qüestions la Sala es concreta en el que qualifica d'únic i vertader problema de l'execució de la sentència, que era el de la delimitació dels termes municipals, ja que els altres aspectes que derivaven de la segregació (reconeixement del nou municipi, constitució de la comissió gestora, distribució de serveis i contractes i transferències de personal, entre d'altres) foren resolts mitjançant acords entre els dos municipis) i d'aquella, en concret, la prevalença de la superfície establerta en la petició de 16 d'abril de 1981 o bé la resultant del plànol que aquella annexava, en tant que les superfícies no coincidien.

Novament, la Sala esquiva el pronunciament sobre aquesta problemàtica. Considera, que l'objecte de la interlocutòria que analitzem s'ha de contraure a la resolució dels recursos de súplica plantejats, sent aquell un "*... problema que se ha de decidir con posterioridad a esta resolución, ...*", ja que la resolució ha de considerar, únicament, si la interlocutòria de 2 de juliol de 1990 fou ajustada a dret, cosa que confirma, tot desestimant els recursos de súplica interposats, no accedint a la suspensió de l'expedient d'alteració de termes municipals<sup>434</sup>.

Tot i aquest pronunciament, de nou es va emetre vot particular pels Magistrats Julian García Estartús i José María Reyes Monterreal.

#### **7.4 Respecte el vot particular de la interlocutòria de 4 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem.**

Les discrepàncies jurídiques en el si del Tribunal Suprem es mantenien i es posaven de manifest amb un nou vot particular pels Magistrats Julian García Estartús i José María Reyes Monterreal, a la Interlocutòria de 4 de març de 1991.

Pels dos magistrats els nous escrits i recursos de súplica no aporten consideracions noves a tenir present que comportin una alteració del seu vot particular de 2 de juliol de 1990. Reiteren que els actes que foren analitzats en aquell moment processal suposen un incompliment de les obligacions de l'administració competent en l'execució de la sentència, *ex* article 103 i ss de la LJCA i 118 de la CE, i que la manca del transcurs dels terminis legals

---

<sup>434</sup> Fonaments de Dret Cinquè i Sisè i part dispositiva de la interlocutòria.

considerats en la Interlocutòria de 2 de juliol de 1990 no són obstacle per a la intervenció de la Sala, doncs *"... no es admisible que, dentro de este plazo, se dicten actos que impidan el cumplimiento de la sentencia, contradictorios con lo ordenado a efectos de su ejecución, vulnerando el cumplimiento del pronunciamiento jurisdiccional en lo relativo a los nuevos límites entre el nuevo Municipio y el de Vilaseca, ni siquiera en la hipótesis de que realmente hubiera dudas sobre cuáles fueran estos, puesto que la Administración que está ejecutando el fallo no tiene otra opción, según el 107 del propio texto legal, que la de someter la posible imposibilidad legal o material de la ejecución "al Tribunal respectivo", precisa y preclusivamente, dentro del "plazo de dos meses, a fin de que, con audiencia de las partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo", careciendo, por tanto, de todo fundamento, invocar el artículo 18.2 de la Ley autonómica de 15 de abril de 1987, ...", ..."* porque trayendo causa el expediente incoado ...-según manifestación de las partes por la conveniencia de que una Empresa instale en un solo término municipal un centro recreativo no es razón que pueda condicionar, en ningún caso, los parámetros tenidos en cuenta en la creación de un Municipio y sus límites,...", reiterant així els ponents el seu posicionament exposat en l'anterior vot particular, per considerar que la Generalitat de Catalunya recorria a un procediment legal no previst per tal de no executar la sentència. Per tot l'exposat, en la part dispositiva assenyalen procedir a estimar els recursos de súplica contra la interlocutòria de 2 de juliol de 1990 tot ordenant a la Generalitat de Catalunya que procedís a donar estricte i degut compliment a la sentència sense que els acords adoptats per aquella en el marc del procediment d'alteració de termes municipals pugui comportar un obstacle per a la dita execució.

### **7.5 Interlocutòria de 20 de març de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem.**

Més enllà dels escrits i pretensions de les parts afectades que varen donar lloc a les interlocutòries de 2 de juliol de 1990 i de 4 de març de 1991, i que decisió rere decisió anaven concretant el punt de conflicte entorn a l'execució de la sentència de 30 d'octubre, i que la Sala ja havia determinat en la seva última interlocutòria, es presentarien escrits d'incident d'execució de sentència de l'Associació de Ciutadans Pro-segregació de Salou, sol·licitant l'execució total i absoluta de la sentència en els seus propis termes, contingut i abast, el formulat per la representació legal de la Generalitat de Catalunya on s'indicava que, un cop produïdes diverses sessions de la Comissió de Delimitació Territorial aquesta no havia pogut concloure els seus treballs, degut a desavinences entre les parts, a resultes de la descripció concreta de la superfície i del perímetre territorial derivats de la instància inicial de l'expedient

de segregació i el plànol que aquella annexava, per discordances manifestes, pel que sol·licitava de la Sala procedís a donar per vàlida i, per tant, executora del contingut de la sentència, la proposta que adjuntava com a document adjunt o bé que, subsidiàriament, procedís a establir la delimitació dels termes municipals afectats. Per últim, l'Ajuntament de Salou, també en escrit d'incident d'execució de sentència sol·licitava al Tribunal que s'efectués la delimitació territorial dels dos municipis d'acord amb el plànol de delimitació unit a la instància inicial, duent a terme les operacions materials corresponents.

Un cop donat trasllat dels escrits a les parts afectades, complementen les pretensions l'Associació de Ciutadans Pro-segregació que pretén resolució que reconegui la delimitació dels municipis a partir del traçat grafiat en el plànol adjunt a la instància; al seu torn, la representació legal de l'Ajuntament de Vilaseca formula escrit demanant es dicti resolució per la que es declari que l'extensió territorial que correspon al municipi de Vila-seca és de 2.449 ha, i que la corresponent al municipi de Salou és de 1.221 ha, sent l'atribuïda per la Comissió de Delimitació Territorial, recollida en l'acta de 10 de juliol de 1990, que conté al delimitació detalladament descrita.

Ja de primeres la Sala concreta el fons de la problemàtica plantejada que *"...se reduce a determinar si debe prevalecer la superficie establecida en la petición de 16 de abril de 1.981, concretada en 1.221 hectáreas, o la resultante del plano en ella acompañado, del que resultan 268,378 hectáreas de más a favor del municipio de Salou"*, reconeixent el posicionament antagònic de les parts enfrontades, amb extenses argumentacions jurídiques que ja hem tingut ocasió d'analitzar. És a dir, com diu la Sala, la resolució a tot plegat és optar entre una o altra solució, entre una o altra postura, en tant que les opcions d'entesa entre les dues parts s'estimaven com a no aconseguides. Doncs bé, al respecte la Sala indicava que *"... si bien ambas soluciones tienen dificultades, son más patentes las derivadas de la prevalencia del texto escrito, donde se establece una determinada superficie, por cuanto ello supone la necesidad de concretar una línea de delimitación inexistente a la práctica, dado que las 268 hectáreas excedentes pueden situarse sobre el terreno de muy distintas maneras"*<sup>435</sup>.

Per a resoldre la problemàtica la Sala analitza, en primer lloc, la sentència, i en concret la referència a delimitació territorial que aquella postula, que és la resultant de la instància

---

<sup>435</sup> Fonament de Dret Primer.

inicial presentada pels demandants és a dir, per l'Associació, el dia 16 d'abril de 1.981 i documentació annexada. Reconeix la Sala que aquesta exposició no facilita la solució del problema, doncs un dels annexes és el tantes vegades citat plànol, la descripció de la superfície que conté no concorda amb l'escripta en lletres i xifres. Així, la Sala es remet, per a un major aprofundiment, a la motivació de la sentència i, en concret, als fonaments de dret segon, setè i vuitè, de la que en resulten dos particulars:

*"1) Que, en todo caso, el territorio segregado comprende el núcleo urbano de Salou y el suelo anejo de éste, pero sin que se concrete la superficie o características de esa superficie aneja;*

*2) Que el fundamento de derecho octavo, si bien menciona las superficies –la total del antiguo municipio de Vilaseca-Salou y la atribuida al nuevo municipio de Salou-, también señala la existencia de la línea divisoria del nuevo término municipal, de forma –dice– que no interfiere servicios del núcleo de Vilaseca, palabras éstas con las que sólo podía referirse a la línea del plano, única realmente existente en el expediente y, más concretamente, en la petición, siendo de señalar que en el fundamento de derecho segundo se hace referencia a una modificación del proyecto inicial, formulada a petición de la Generalidad de Cataluña en 6 de diciembre de 1.983 que, finalmente, careció de consecuencias al no llegarse a un acuerdo sobre ella, con lo cual, señala la sentencia, quedaba rehabilitada la primeramente formulada;"*

La Sala, reconeix que, no obstant aquesta argumentació, existeixen dubtes sobre si la línia de delimitació és l'acceptada en la sentència, pel que procedeix a analitzar les pretensions de les parts amb el contingut resolutiu de la sentència<sup>436</sup>. En l'escript de demanda es sol·licitava, pel que aquí ens interessa, *"... se constituyera el municipio de Salou, mediante la segregación del de Vilaseca, concretando que ello debe hacerse "con el territorio señalado en el plano unido por los promotores a su instancia inicial como documento número uno"; es decir, del escrito de demanda resultaba con toda precisión lo que se pedía y a ello es a lo que se dio lugar en el fallo de la sentencia, pues aunque ésta era sólo estimatoria parcial de la demanda actuada, resulta claro y terminante que lo que de ella se desestimaba era la petición de daños y perjuicios también actuada y a la que expresamente se hace referencia en el inciso final del*

---

<sup>436</sup> Fonament de Dret Segon.

*fallo mencionado, resultando de ello que todas las demás pretensiones actuadas fueron acogidas y, cómo es lógico, entre ellas la señalada con relación a la delimitación en el plano establecida, ...".* Quedava doncs resolta la qüestió respecte la qual tant s'havia argumentat, a favor de l'Associació de Ciutadans Pro-segregació i de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, eliminant els dubtes que es derivaven dels errors observats per les altres parts en els escrits inicials i en el plànol en tant que, segons la Sala, aquells havien d'haver estat observats en el seu moment, fent una crida a la jurisprudència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986 "*... cuando indica que el Ayuntamiento del que se solicita la segregación pudo y debió exigir que se cumplieran hasta los más mínimos detalles en las exigencias a que se refiere el art. 20 del antiguo Reglamento de Población y Demarcación Territorial, con arreglo al cual se tramitó el expediente, añadiendo la citada sentencia que la falta o insuficiencia de algunos datos no puede servir ahora para amparar peticiones respecto de ellos que, oportunamente, debió evitar, concretando más adelante, en cuanto a la exigencia de plano, con cita de la sentencia de 7 de julio de 1.960, que no basta el señalamiento de una superficie, sino que es necesaria la concreción de una línea delimitadora que señale los accidentes geográficos por donde pasa, fincas que corta o contonea, expresión de puntos de referencia y demás particularidades que permitan su fijación sobre el terreno; es decir, lo que se pretende con todos los indicados detalles es evitar situaciones como la surgida en autos, de la que no son sólo responsables los peticionarios de la segregación, sino también la misma Corporación que no los exigió, considerando suficientes los aportados;*", pel que conclou que era obligació de l'Ajuntament de Vilaseca i Salou haver aclarit aquelles diferències, dubtes o obscuritats en el seu moment, per tal d'evitar situacions com la present<sup>437</sup>.

Per tant, i sense recórrer a elements interpretatius subsidiaris als assenyalats, la Sala acordà que per a una correcta i deguda execució de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, que la línia de la delimitació dels dos municipis era la indicada en el plànol adjunt a la instància inicial de 16 d'abril de 1.981, que serà la que s'establirà materialment sobre el territori.

## **7.6 Interlocutòria de 10 i 7 de juny de 1991 de la Secció Quarta de la Sala Contenciós Administrativa del Tribunal Suprem.**

---

<sup>437</sup> Fonament de Dret Tercer.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

La Interlocutòria de 20 de març de 1.991 de la Secció Quarta de la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem per la qual s'acordava que per a una correcta i deguda execució de la sentència de 30 d'octubre de 1989, la línia de la delimitació dels dos municipis era la indicada en el plànol adjunt a la instància inicial de 16 d'abril de 1.981, que serà la que s'establirà materialment sobre el territori, fou objecte de recurs de suplica per part de la Generalitat de Catalunya i per part de l'Ajuntament de Vila-seca.

Els arguments jurídics en l'escrit d'oposició de la representació legal de la Generalitat de Catalunya es fonamentaven en que no eren acceptables les suposades majors dificultats que oferia el text escrit per sobre del document gràfic, del plànol, com si de dos possibilitats es tractés, doncs la Sentència en execució tan sols pot oferir una única solució, sense que es pugui escollir entre diverses vàlides, per a tornar a resoldre el plet, que els que instaren la segregació han intentat identificar la línia de la delimitació per dos mitjans que han resultat discordants o divergents entre si, és a dir el text escrit i el plànol, quelcom que també succeeix amb la sentència en execució, que les 268 hectàrees de més a les que es refereix la interlocutòria comporten una redistribució dels percentatges totals de superfície adscrita a cada municipi, on la de Vila-seca es veuria reduïda al 59,42%, i la de Salou augmentada fins al 40,58%, quelcom que altera, alhora la divisió de béns i drets, que la funció del plànol tant qüestionat és merament orientativa de com es materialitzaria la delimitació, la incorrecta aplicació del principi de congruència i, per últim, que els peticionaris de la segregació mai varen corregir, modificar o aclarir les obscuritats dels seus documents, pel que no poden ser beneficiaris de les dites mancances o obscuritats.

Al seu torn, l'Ajuntament de Vila-seca apel·la a què la interlocutòria impugnada contradiu l'anterior de 2 de juliol de 1990 i la sentència, que s'infringeix el principi de congruència ja que tan sols es delimita la superfície del municipi de Salou, quan la pretensió, entre d'altres, d'aquella part, era la declaració de l'extensió corresponent al municipi de Vila-seca en 2.449 hectàrees, que la interlocutòria pateix d'errors de motivació i de congruència i, finalment, que la resolució impugnada no executa la sentència de 30 d'octubre de 1989 ja que el plànol únicament gaudia d'una virtualitat il·lustrativa de la superfície ja que sobre un plànol de 1:25.000 es va grafiar amb una traça gruixuda el perímetre del nou terme municipal, amb una indefinició inherent, ja que el gruix sol de la traça comporta una indeterminació de 54

hectàrees, aplicant l'escala del plànol i sense que la Sala es pronunciés sobre l'assignació d'aquestes 54 ha<sup>438</sup>.

Respecte la primera de les oposicions dels recurrents, la corresponent a l'aplicació del criteri segons el qual són més patents les dificultats relatives a la documentació escrita que a la gràfica, i l'afirmació que fa la Sala respecte a que les 268 hectàrees excedents poden situar-se sobre el terreny de maneres força diferents, el Tribunal reitera que, efectivament, el problema de la delimitació es redueix a optar entre una de les dues opcions exposades per les parts. Reconeix que la dificultat derivada de l'aplicació de la delimitació recollida en el plànol és l'increment de 268,378 ha a favor del municipi de Salou en detriment del de Vila-seca, però recull expressament que més dificultats ocasiona la prevalença del text escrit, recorrent a principis generals, i manifestant que *"... en efecto es un principio universal del derecho público el de que los entes territoriales, desde el Estado hasta el Municipio, no se individualizan por su superficie sino por sus fronteras o límites. Lo esencial para la subsistencia de un ente territorial es la disponibilidad de un territorio o término, no siendo relevante –a estos efectos de individualización – la superficie mayor o menor del mismo, salvo en los casos de exigüidad. La superficie de un ente territorial deviene así relevante sólo en los casos de falta de un mínimo de autosuficiencia o, en otras palabras, de falta de viabilidad"*.

Recorda el Tribunal, tanmateix, que l'article 20.2.1 del RPDT de 17 de maig de 1952, aplicable al cas, com l'article 14.1.a) de l'actual requereixen que s'acompanyi a la instància el croquis o plànol del terme o termes municipals que hagin de ser objecte de segregació amb assenyalament de la línia divisòria del nou Municipi. Per tant, d'aquesta manera s'explicita i s'aclareix el sentit de la interlocutòria quan parla de l'escreix de les 268, ja que expressa que el criteri de la superfície xoca amb l'obstacle insalvable que suposa la necessitat de concretar una línia de delimitació inexistent a la pràctica, *"... y si se da sólo como criterio individualizador de un municipio su extensión en hectáreas, poseemos una área horizontal que, como polígono, admite un número infinito de formas y de límites. En definitiva, la posición que trata de delimitar ambos municipios atendiendo a las superficies manifestadas en la petición de 16 de abril de 1981 se enfrenta al problema de que su tesis no delimita el término municipal de Salou mediante una línea divisoria que exige el propio concepto de término y, con él, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial"*<sup>439</sup>.

---

<sup>438</sup> Antecedent Cinquè.

<sup>439</sup> Fonament de Dret Segon.

Procedeix, tot seguit, a recordar la Sala que Salou fou un municipi creat per sentència judicial, l'execució de la qual es tracta, pel que el contingut de la mateixa no pot ser alterat, només complert i executat per totes les parts i pel Tribunal, ex art. 118 de la CE, pel que no es pot donar rellevància al text escrit descriptiu del terme municipal si de la sentència el que es prioritza és la línia del plànol. I que la sentència, el que resol és la creació del municipi amb una delimitació territorial, assignant un terme al nou ens territorial, en tant que element individualitzador dels municipis i sense el qual no existeixen, pel que no hi ha discussió sobre la creació del municipi en base a la instància inicial presentada pels demandants amb data 16 d'abril de 1981 i annexa a la mateixa, entenent que aquesta descripció inclou tant la instància com el plànol qüestionat<sup>440</sup>.

No obstant tot l'anterior, en el fonament de dret cinquè la Sala reconeix la possibilitat, o l'existència del dubte, entorn a que la delimitació territorial resulti tant del plànol com de la instància, pel que aprofundeix més en la qüestió. Reconeix que la motivació de la sentència que s'executa fa referència als dos documents. En el fonament de dret setè de la sentència s'il·lustra el sentit a la referència de superfície que es farà en el fonament de dret vuitè, dient que "*... se va a entrar a conocer si concurren en el sector urbano y suelo anejo de Salou las circunstancias que determinan la exigencia de la segregación y creación de un nuevo municipio según la normativa aplicable*". I en el fonament de dret vuitè dóna compte de que aquells, criteris de viabilitat del nou municipi de Salou, es compleixen referint-se a la superfície de 12,21 km<sup>2</sup> que procedeixen segregar d'un total de 36,70 km<sup>2</sup>, a la població empadronada i a la riquesa imposable, finalitzant amb una referència a l'article 15 de la LRL de 1955, com a suport legal dels elements exigits per a la viabilitat d'un nou municipi: població, territori i riquesa imposable suficient per al sosteniment dels serveis obligatoris.

En aquestes paraules, la referència a la superfície del nou municipi o de l'anterior no s'efectua als efectes d'assignar terme municipal al nou ens territorial, si no a un problema anterior, "*de si la exigüidad del núcleo que se segrega permite o no comprobar la viabilidad del Municipio nuevo, y la continuidad del antiguo*". I segueix dient "*En parte alguna se afirma que la superficie o extensión sirva de línea de delimitación o para asignar a Salou término*

---

<sup>440</sup> Fonament de Dret Tercer i Quart.



*municipal pues ello es –se reitera- imposible dado que los Estados, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios se delimitan por líneas fronterizas o divisorias y no por hectáreas”.*

El fonament de dret desè resumeix aquest raonament, anunciant la creació del municipi de Salou *“... en la forma establecida en la petición inicial ... y documentación aneja a la misma, referencia esta última que –sin duda- alude al Plano”.* *“Es cierto, en conclusión que la fundamentación de la sentencia alude a la superficie del nuevo Municipio (sin contener, por cierto, ninguna alusión a las hectáreas de cada Municipio) pero aunque esa referencia sea al territorio no lo es al mismo como término municipal sino al territorio mínimo como requisito de viabilidad del nuevo Ente a crear ...”.*

Refusa així, tot seguit, les pretensions de la Generalitat de Catalunya en relació al seu indicatiu de que la interlocutòria parla de que la sentència ofereix dues possibles solucions al respecte qüestionat. Diu la Sala no ser així en tant que en el fonament de dret quart de la interlocutòria ara recorreguda afirma *“... del conjunto de datos examinados resulta claro y terminante que la sentencia cuya ejecución se insta estableció como delimitación del término municipal de Salou la línea del plano que, como anejo, se acompañó a la solicitud de 16 de abril de 1981”,* amb referència *“al conjunto de datos examinados”.*

També rebutja els arguments contra la interlocutòria que postulen que els sol·licitants de la segregació varen utilitzar dos mètodes divergents (escrit i gràfic) per a identificar la línia de delimitació i els que insisteixen en fer prevaldre el llenguatge escrit sobre el gràfic, realitzat en el plànol. Ho fa la Sala recordant que la instància inicial, i a la que fa esment la sentència que s’executa afirmava, amb claredat diu *“Salou, con su entorno o zona de influencia ocupa la zona sur del actual término municipal de Vilaseca, conforme se señalará en el plano o croquis que habrá de acompañarse a esta instancia, en el que se remarcará la línea que proponen los solicitantes como divisoria del nuevo término municipal de Salou, que señalará en su día la segregación de jurisdicciones entre el antiguo y el nuevo municipio”,* seguint, més endavant, al compliment del que disposava l’article 20.2 del RPDT, és a dir *“Plano del término municipal con señalamiento de la línea divisoria del nuevo Municipio. Se une Plano redactado por el Instituto Geográfico Nacional a escala 1:25.000 en el que, con línea en trazo rojo, se señala la línea de separación entre el antiguo Municipio de Vilaseca y Salou y el nuevo de Salou. Los restantes límites de este último Municipio quedan perfectamente definidos por tratarse de la línea de demarcación territorial del término municipal de Cambrils y por el Mar Mediterráneo”.*

Amb aquesta estructura la Sala no admet que el plànol ho fos a efectes merament orientatius ja que reflecteix una clara i inequívoca voluntat d'assignació de terme municipal que tot seguit es documenta en un plànol o croquis, "*... sobre lo que no pasa de ser una mera mención de la superficie, en la que efectivamente se incurre en error de cabida (1.221 hectáreas para Salou y 2.449 para Vilaseca)*".

La cita de la superfície en la instància inicial és considerada per la Sala com a no essencial i, menys encara, com a significant de límit del terme municipal. És més, al trobar-nos davant d'un expedient de segregació considera irrellevant l'error de cabuda detectat "*Y es así en la medida en que, como se ha venido razonando, lo esencial es la asignación y delimitación del término municipal. Cumplida ésta en el croquis o plano –único documento idóneo para hacerlo – es preciso desestimar, como correctamente ha hecho el Auto recurrido en súplica, todas las demás pretensiones relacionadas con ese error o indeterminación en el que efectivamente incurrieron los solicitantes de la segregación*"<sup>441</sup>.

Respecte del gruix de la traça del límit territorial establert en el tantes vegades citat plànol que acompanyà a la instància inicial, i que s'afirma en recurs que representa a 54 hectàrees, considera la Sala que és qüestió que cal ser aclarida i resolta en aquella fase d'execució, per no haver estat decidida anteriorment.

La Sala comença reconeixent que, efectivament, a la llum del plànol analitzat, la línia de separació entre Vila-seca y Salou ha estat traçada "*con un trazo grueso*". Considera el Tribunal que aquest no ha de ser un problema per a dur a sobre el terreny la línia de delimitació que recull el plànol, perquè cal considerar que "*la línea es una longitud sin espesor*". I segueix dient "*una vez más no se plantea aquí un problema de cabida o superficie, sino de trazado de límites sobre el terreno y amojonamiento. Considera la Sala, no obstante, que el establecimiento sobre el terreno de la línea de delimitación no ofrecerá problemas relevantes ya que, como consta en lo actuado, especialmente en un informe técnico sobre la delimitación del suelo entre los términos municipales de Vila-seca y Salou de 10 de mayo de 1990 que obra en el expediente (Documento nº 3) el límite entre Salou y Vilaseca discurre –en un 80% ú 85% de su trazado- por caminos vecinales públicos y privados, senderos y lindes de terrenos privados no dañando propiedad alguna*"<sup>442</sup>.

---

<sup>441</sup> Fonament de Dret Sisè.

<sup>442</sup> Fonament de Dret Vuitè.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Finalment doncs, la Sala resol desestimar els recursos de súplica plantejats; en segon lloc, resol que en les operacions de dur a terme sobre el terreny la línia de separació entre els Municipis de Vilaseca i de Salou establerta en el plànol adjunt a la sol·licitud de 16 d'abril de 1981, s'haurà d'adoptar el "*criterio de considerar la línea del Plano como una longitud sin espesor*"; en tercer i últim lloc, estableix que s'haurà de procedir de forma immediata a les operacions d'establir sobre el terreny la línia de delimitació del terme municipal de Salou.

Tot i que s'admetia recurs de súplica contra el fonament de dret vuitè i segon de la part dispositiva, relatiu a l'adopció del criteri de considerar la línia del plànol com a una longitud sense espessor, el procés judicial fa finir en aquell moment processal i en el sentit exposat en la última interlocutòria del Tribunal Suprem.

## **SEGONA PART.- TEORITZACIÓ SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DIVISIÓ DE BÉNS, DRETS I OBALIGACIONS.**

### **8. El règim jurídic del projecte de divisió de béns, drets i obligacions en un procés de segregació municipal per a la creació de nou municipi.**

#### **8.1 Una prèvia exposició històrica.**

##### **8.1.1 Introducció.**

El règim jurídic específic i aplicable a un projecte de divisió de béns, drets i obligacions cal analitzar-lo a través de l'evolució del propi règim jurídic relatiu a l'alteració de termes municipals el qual, per ser matèria pròpiament local, s'ha vist afectat pels principis que han inspirat l'evolució del Règim Local al llarg de la història. Així ens ho recorda CASTELAO RODRIGUEZ, qui cita a Villar Palasí, distingint tres grans tendències: "a) *Centralista, para cuyos mantenedores las competencias para decidir la alteración de los términos municipales corresponden al poder central*<sup>443</sup>; b) *Autonomista, que sostienen que la competencia en esta materia es estrictamente local, siendo el estado el mero receptor de la información correspondiente, que registra los acuerdos que, al respecto, adoptan las Corporaciones Locales*; i c) *Intermedia, para la cual, sin coartar la libre iniciativa de las Corporaciones Locales, la decisión final corresponde a un poder supralocal que, en determinados supuestos, puede ser el que tome la iniciativa*<sup>444</sup>.

Convé posar de relleu que aquests principis inspiradors del règim local són fruit de les constants derives polítiques en aquesta matèria que han tingut un reflex evident en el cos legislatiu aplicable en cada moment històric. Així, de l'orientació centralista, en sorgeix la Llei

---

<sup>443</sup> ROYO VILLANUEVA identifica la intervenció de l'Estat amb el caràcter públic de les entitats municipals i la repercussió que aquestes alteracions territorials podien tenir en els serveis de l'Estat, relacionant la base "geogràfica" dels municipis amb la de l'Estat. ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 27.

<sup>444</sup> CASTELAO RODRIGUEZ, J., *Diccionario Enciclopédico El Consultor. Diccionario Jurídico de Administración Local*, Tom I, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003, p. 239. Veure CHAMOCHO CANTUDO, M.A., "La segregación municipal en el primer constitucionalismo español (ejemplos ilustrativos)", a AAVV., *El Municipio Constitucional. II Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 2003, p. 287 a 300 i PALMA FERNÁNDEZ, J.L., op., cit., p. 261 a 264. Des d'una perspectiva catalana, veure RENYER i ALIMBAU, J., i SABATÉ i VIDAL, J.M., "Els antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002, p. 15 a 41.

Municipal de 1877; del moviment autonomista, l'Estatut Municipal de 1924 i de les orientacions intermèdies i, finalment, la llei de bases de règim local de 1955, on el poder supralocal és l'Estat i la de 1985, on aquest poder correspon a les Comunitats Autònomes, ja que a l'Estat tant sols li corresponia la competència per a elaborar polítiques de fusió de municipis (art. 13.1 LRBRL)<sup>445</sup>.

És doncs, evident, la mancança històrica d'una política pública clara entorn a la matèria de l'alteració de termes municipal. I és que a l'existència dels inconvenients propis del devenir històric, s'hi ha d'afegir una manca de visió global de la problemàtica plantejada. Quelcom que ja s'observa inicialment amb els Decrets de Nova Planta, on s'imposaria el municipi castellà en tot el territori estatal, amb unes clares finalitats de ruptura amb les institucions de l'antic règim i d'imposició uniformista, passant per l'explosió demogràfica del segle XVIII i la creació de les divisions provincials, fins arribar a finals del mateix segle XVIII amb un mapa territorial configurat per 143 ciutats, 4.627 vil·les i 9.989 "lugares". Com resumiria BARRANCO VELA "*...ninguna de las medidas practicadas y los intentos de reforma consiguieron mejorar el estado de anarquía y confusionismo existente ya en la anterior división territorial española y que en muchos casos se explica por razones históricas.*"<sup>446</sup>

També cal tenir present que en analitzar el règim jurídic relatiu a l'alteració de termes municipals, hauríem d'afegir a la històrica deriva política en matèria de Règim Local la problemàtica mal resolta de la divisió territorial i el mapa municipal. En aquest sentit, CASTELLS ARTECHE identifica dos qüestions importants en relació a la normativa concreta de les alteracions de termes municipals, i que són: "*... una primera, unida a la cuestión de fondo de la política global a seguir con el municipio como ente territorial, y una segunda, con una íntima ligazón con el contexto estrictamente político, que reflejaría en este punto las pautas centralistas o autonomistas, autoritarias o democráticas, perceptibles en las instancias superiores del poder político. Es esta segunda relación la que acompaña de forma permanente al régimen jurídico de la alteración de términos municipales (...), desde que la Constitución de Cádiz hiciera alusión, de forma un tanto velada, a esta peliaguda materia. Cuestiones que se centraran de forma básica en el sujeto competente para decidir la alteración (Gobierno central, Diputaciones o municipios, como protagonistas normales de la alternativa) y consiguientemente, mayor o menor (o incluso, nulo) respeto de la autonomía municipal y de*

---

<sup>445</sup> CASTELAO RODRIGUEZ, J., *Diccionario...*, op., cit., p. 239.

<sup>446</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 44 i 45.

*la expresión de la voluntad de los vecinos para autodisponerse en cuanto a su término municipal.*"<sup>447</sup>.

La manca d'una idea clara de l'organització territorial municipal, o del municipi modern<sup>448</sup>, comportaria, conseqüentment, una ineficàcia palesa de les normes dictades en la matèria concreta de les alteracions de termes municipals.<sup>449</sup> El municipi es regulava en funció de la població i no en funció del territori municipal, la qual cosa generava disfuncions permanents. Així ho recull ESCUÍN PALOP al indicar-nos que *"Ello permitió, en algunos casos, la supresión de los municipios menos poblados, pero impidió el establecimiento de demarcaciones territoriales más idóneas para el ejercicio de las competencias municipales."* La preocupació del legislador històric no fou, doncs, la divisió municipal, en si mateixa, sinó la de *"... generalizar la organización municipal, por someter el municipio al poder central y extender a todo el territorio nacional el modelo del municipio castellano."*<sup>450</sup>; i quan en alguna ocasió la problemàtica de la remodelació territorial es va positivitzar, no es va arribar a dur a terme, a la pràctica, novament per les derives polítiques ja assenyalades<sup>451</sup>.

Aquesta alternança política es reflecteix en la normativa que analitzarem tot seguit, que es podria classificar d'obertament centralista del període comprès entre l'any 1812 i l'any

---

<sup>447</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones ...", op., cit., p. 2.159 i 2.160.

<sup>448</sup> LLISSET BORRELL es refereix al "*municipio moderno*" al concebut entre els segles XV i XIX. Manifesta l'autor que *"Desde el punto de vista funcional, el municipio moderno se caracteriza por su decadencia como organización autónoma respecto del estado, pero, también, desde otro lado, por la ampliación de sus competencias, siquiera fueran ejercidas por el municipio como mero agente del Estado"*. Veure LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid, 1985, p. 84 i 85.

<sup>449</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 46.

<sup>450</sup> Quelcom que, més endavant, s'articulava a través del "*nivell intermig o segon nivell dels Governes Locals*", com clarament ens ho escenifica SABATÉ i VIDAL: *"El nivel intermedio o segundo nivel de los Gobiernos locales, se encuentra históricamente vinculado a la construcción de los Estados modernos. Esta nota común en muchos Estados europeos responde a la necesidad de la llamada "penetración territorial" del Estado, es decir, el proceso político e institucional que busca asegurar al poder central la implantación de su autoridad sobre el conjunto del territorio y de su población. Esta fue la razón que llevó a la formación de estructuras territoriales permanentes, como el departamento francés y las provincias en los países vecinos, como España e Italia, marcados por el modelo napoleónico, el condado en Inglaterra o Suecia, o los distritos que con distintos nombres se asentaron en la Europa central 1.La primera función de ese nivel intermedio fue la de "satélite" de la autoridad del poder estatal, papel que se observa fielmente en las primeras regulaciones de las provincias españolas, que no adquieren la naturaleza de ente netamente local hasta el Estatuto provincial de 1925"*. Veure SABATÉ i VIDAL, J.M., "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación democracia y gobierno local, juny, 2014, p. 130.

<sup>451</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.293 i 1.294.

1856, de descentralitzadora del període comprès entre l'any 1870 al 1935 i d'acusadament centralitzadora de l'any 1945 a l'any 1955<sup>452</sup>.

### **8.1.2 El municipi preconstitucional: l'Estatut de Bayona de 7 de juliol de 1808.**

Caldria començar indicant que la regulació del món municipal anterior a 1812 escenificava un paisatge plegat de règims dispars i privilegis diversos<sup>453</sup>, sent l'Estatut de Bayona de 7 de juliol de 1808 l'antecedent constitucional immediat a les Corts de Cadis, tot i no preveure cap referència als municipis<sup>454</sup>, en aquest període previ a la Constitució de Cadis. Destacaríem, tanmateix, el Decret de 4 de setembre de 1809, *para la creación de nuevas municipalidades en todo el Reyno, y obligación que se imponga a los jueces, abogados y escribanos de presentar sus títulos*, que GALLEGO BURÍN qualifica d'il·legítim<sup>455</sup> i BARRANCO VELA, simplement, de decret de guerra<sup>456</sup>.

### **8.1.3 El municipi constitucional: la Constitució de 1812<sup>457</sup>.**

LLISET BORRELL inclou ja la Constitució de 1812 en el marc del regim local contemporani, que alhora comença a configurar jurídicament el municipi contemporani espanyol. Per aquest autor, la Constitució de Cadis: *"En primer lugar, trata de mantener la*

---

<sup>452</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 24 a 26.

<sup>453</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.294.

<sup>454</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 46 i 47: *"... su inspiración y origen napoleónico conlleva a la prácticamente nula referencia a los Municipios. En realidad, como acertadamente recoge GARCÍA FERNÁNDEZ, <lo que se puede decir de la regulación municipal en el estatuto de Bayona es que no hay tal regulación>."*

<sup>455</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 416.

<sup>456</sup> Segons l'autor, *"En el artículo 1º del mencionado Decreto, primer texto normativo dedicado a esta materia, se recoge que la constitución de nuevos Ayuntamientos se hará con <un número de propietarios proporcionado a la población de cada pueblo, elegidos entre aquellos que hubiesen manifestado más adhesión a la Constitución>"*. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 47.

<sup>457</sup> La Constitució de 1812 estipulava, en el TÍTOL VI, relatiu al *"Gobierno interior de las provincias y de los pueblos"*, Capítol Primer, *"De los Ayuntamientos"*, que *"Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos" (Art. 309), "Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente" (Art. 310), "Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario" (Art. 311). I en el Capítol II, relatiu al "Gobierno político de las provincias y de las Diputaciones provinciales", com a funcions corresponents a les Diputacions, en l'article 335, apartat tercer: "Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el art. 310".*

*tradición de los fueros medievales, al menos formalmente. En segundo lugar,... representa una continuidad indiscutible con los precedentes inmediatos del régimen absolutista y centralizador*<sup>458</sup>.

Per SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA la rellevància d'aquest text legal estaria en el fet que inclou, per primer cop, el concepte legal de municipi: "*...previsión constitucional que contiene ya un pronunciamiento inequívoco sobre la concepción <legal> del municipio, al hacerse depender su existencia del hecho de que el pueblo, como grupo <natural> integrado por un conjunto determinado de familias que habitan en el mismo espacio y viven en relación de vecindad, sea dotado de Ayuntamiento cuando así lo aconsejen razones de conveniencia o el número de habitantes*"<sup>459</sup>. Aquesta afirmació però, seguint a BARRANCO VELA, cal precisar-la. És a dir, tot i que efectivament els pobles serien dotats d'ajuntaments, l'autor no considera correcte parlar pròpiament de municipis encara i, citant a Guaita, recorda que aquesta tampoc era la intenció del constituent. Per tant, la norma conté una finalitat clara de generalitzar els ajuntaments sota una política lliberal, que tenia com a objectiu eliminar els privilegis o concessions històriques a grups de població que no responien a una idea d'auto-administració, i generalitzar el model de municipi castellà en tot el territori, pel que s'identificava el municipi amb nucli de població aïllat.<sup>460</sup> En atenció al discurs preliminar de presentació del text, aquell pretenia la consagració del principi autonòmic<sup>461</sup>, centralitzador i uniforme, tot fent pivotar la regulació entorn a la població existent, a les famílies que ocupen un espai i a la interacció, en

---

<sup>458</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual ...*, op., cit., p. 84 a 86.

<sup>459</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 15 i 16.

<sup>460</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 48 i 49. "*..., de la Exposición de Motivos de la Constitución de 1812 se deduce claramente la triple motivación y finalidad de la reforma territorial: a) Igualdad de régimen jurídico de todos los territorios, b) Centralización y unidad territorial, c) Eficacia.*"

<sup>461</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 416.



termes de convivència, entre elles<sup>462</sup>. D'aquí, segons manifesta LOZANO CUNTADA, arrenca tota la problemàtica de la creació de nous municipis<sup>463</sup>.

#### **8.1.4 El Decret CLXIII de 23 de maig de 1812.**

La política endegada per la Constitució de Cadis requeria de l'oportú desplegament legislatiu pel que, segons BARRANCO VELA *"Las Cortes de Cádiz realizaron una reforma sustancial del régimen local español. La labor de uniformización legislativa y modernización de las estructuras del poder municipal fue una de las parcelas más importantes que ocuparon a los diputados de 1812."*<sup>464</sup> Aquesta tasca es traduí en l'aparició del Decret CLXIII de 23 de maig de 1812<sup>465</sup> (document de tècnica de difícil estudi i de fort contingut polític<sup>466</sup>), de formació dels ajuntaments, que disposà d'una vigència limitada en el temps, degut al retorn de Fernando VII<sup>467</sup>, i on l'element territorial no gaudia de rellevància<sup>468</sup>.

La principal preocupació dels instruments jurídics derivats de la Constitució de Cadis fou la d'enllaçar autogovern i centralisme, pel que l'element territori o territorial, com

---

<sup>462</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.294. LLISSET BORRELL, F., citant a Martin Retortillo, diu: *"El Régimen local de la Constitución de Cádiz ofrece los siguientes "puntos salientes", que coinciden con las postuladas resoluciones anteriormente examinadas: 1. Se generaliza la fórmula de los Ayuntamientos, por aplicación de los postulados de la igualdad y el uniformismo, y la necesidad de que desaparezcan los privilegios locales. Cada pueblo que, por sí o con su comarca, llegue a las mil almas, tendrá un Ayuntamiento. 2. Se establece un auténtico sistema de autogobierno ciudadano. Pero esta integración democrática no impide que, frente a una tesis plenamente autónoma del Municipio, prosperara la opuesta de subordinación al Poder ejecutivo, que se mantiene en las disposiciones de 1812 y 1813, sobre la formación de los Ayuntamientos Constitucionales. ..."*. LLISSET BORRELL, F., *Manual ...*, op., cit., p. 87.

<sup>463</sup> LOZANO CUNTADA, B., en referència a "FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: La creación de nuevos municipios por segregación", a *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 2004, p. 152.

<sup>464</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 49.

<sup>465</sup> Així, l'article I del Decret CLXIII de 23 de maig de 1812, resava el següent: *"Cualquier pueblo que no tenga Ayuntamiento y cuya población no llegue a las mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la provincia para que, en virtud de su informe, se provea lo conveniente por el Gobierno"*.

<sup>466</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 417.

<sup>467</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 19: *".. estableciéndose los Ayuntamientos en los pueblos donde los había en el año 1808, en la planta y forma que entonces tenían y reincorporando a sus puestos a las personas que entonces los ocupaban"*.

<sup>468</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.295.

s'observa, no era prou rellevant<sup>469</sup>. En el mateix sentit GALLEGO BURÍN, en analitzar els articles I i II del citat decret, manifesta: "*Es que, aparte de la afirmación que hicimos antes respecto a la preocupación preponderante de la época por el problema político, y en índice exacerbado de lucha sin tregua, existía un desvío absoluto al problema técnico de la división municipal.*"<sup>470</sup>.

### **8.1.5 El Decret de 27 de gener de 1822 i el Decret XVI de 3 de febrer de 1823 de la *Ley para el Gobierno económico-político de las provincias*.**

S'articularà una nova divisió territorial on el pes específic el tindrà l'element de la població<sup>471</sup>. Aquesta divisió territorial s'articulària a través del Decret de 27 de gener de 1822<sup>472</sup> i el *Decreto XVI* de 3 de febrer de 1823 de la *Ley para el Gobierno económico-político de las provincias*. Per LLISSET BORRELL aquest desenvolupament normatiu comportaria que "*La vida municipal se robustece y adquiere una consistencia antes desconocida*"<sup>473</sup>. El primer, recull en diversos articles els conceptes de separació i agregació dels pobles, la supressió dels municipis (article 83<sup>474</sup>) i el paper de les Diputacions en aquestes circumstàncies<sup>475</sup>. El segon, el Decreto

---

<sup>469</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 19: "*Con estas prioridades se comprende, pues, que la preocupación por los aspectos territoriales de los municipios fuera de lo más elemental y sólo apareciera de modo fugaz en una sola ocasión, al ordenar el artículo 310 que en los pueblos en que se ponga Ayuntamiento habrá de señalárseles <término correspondiente>*"

<sup>470</sup> GALLEGO BURÍN A., op., cit., p. 418.

<sup>471</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 50.

<sup>472</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.295.

<sup>473</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 87 i 88.

<sup>474</sup> "*La cortedad del vecindario se entenderá cuando los vecinos no excedan del número de cincuenta, pero sólo para que se instruya el expediente, dependiendo de las circunstancias que concurran la resolución sobre si ha de subsistir el Ayuntamiento, aunque el pueblo no tenga cincuenta vecinos.*". BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 51.

<sup>475</sup> Així, l'article 3 diu "*Los límites de las provincias expresadas serán los que se señalan en el número primero del apéndice que acompaña, sin que por la separación de los pueblos en una provincia y agregación a otra se alteren en nada los derechos de mancomunidad de pastos, usos y aprovechamientos de aguas, montes y abrevaderos, y todos los demás que en la actualidad disfruten los vecinos respectivos, mientras no se lleven a efecto los decretos de las Cortes relativos a estos terrenos*"; el 4: "*Si ocurriese alguna duda acerca de los límites que se señalan a las provincias, el Gobierno estará autorizado para decidirla provisionalmente; pero se declara que todo el término de un pueblo debe corresponder a la provincia a que este se asigne*"; L'article 13 "*El Gobierno circulará la conveniente orden a las nuevas Diputaciones para que dentro del plazo que les señale informen sobre los puntos siguientes: 1.º Si alguno o algunos de los pueblos fronterizos de su comprensión deben agregarse a las provincias confinantes por su localidad u otras causas perentorias. 2.º Si por razones de la misma clase deben agregarse a sus provincias respectivas alguno o algunos de los pueblos fronterizos de las comarcas. 3.º Si hay inconvenientes graves en que siga la capital señalada para su provincia*". I el 14 el següent: "*Recibidos estos informes, el Gobierno comunicará la parte correspondiente de ellos a las Diputaciones de las provincias a quienes se trate de agregar o quitar alguno o algunos pueblos, para que sobre ello digan lo que tengan por oportuno dentro del plazo que se les señale*".

XLV de 3 de febrer de 1823, en el seu Capítol II, relatiu a les Diputacions Provincials, també en parla en els articles 83, 84, 85, 86 i 87.

Tot i que es podria titllar a la Constitució de Cadis com l'origen de la dispersió municipal, la Instrucció de 3 de febrer de 1823 gaudia d'un cert valor descentralitzador així com d'un dèbil intent planificador<sup>476</sup>. No obstant, el que interessa és que, segons BARRANCO VELA "Realmente, esta normativa es el primer texto que contempla, aunque rudimentariamente, causas para la creación (segregación) y supresión de Municipios (agregación a otro), mediante un procedimiento establecido al efecto (audiencia a los interesados, informe de la Diputación Provincial y remisión al Jefe Político para que su traslado al Gobierno, a quien competía la decisión)"<sup>477</sup>. En els mateixos termes, ESCUÍN PALOP escriu "La Instrucción de 3 de febrero de 1823 contiene en estado embrionario el primer sistema de alteración de términos municipales."<sup>478</sup>.

### 8.1.6 El període de 1823 a 1845.

Aquest fou un període marcat per una forta inestabilitat legislativa, quelcom que repercutí de forma negativa en la seva aplicació, i en dificulta el seu estudi. L'Estatut Real de 1834 no contenia cap previsió en matèria de règim local, tot i resoldre el problema de la divisió territorial de la península i dels territoris insulars amb la creació de la província<sup>479</sup>, tot i que aquesta naixeria com una divisió de l'Estat, i no com a un ens local pròpiament definit, pel que el municipi seguia essent la única institució local, malgrat la seva subjecció al poder estatal<sup>480</sup>.

D'aquest període legislatiu convé destacar el Reial Decret de 23 de juliol de 1835 *para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino* ja que regularia qüestions importants sobre la creació i supressió de municipis. Com destaquen BARRANCO VELA i SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA "En primer lugar, hay que destacar que se trata de una normativa mucho más dispensadora que la desarrollada en anterioridad. Por una parte se <conservaran Ayuntamiento los pueblos que actualmente lo tuvieren aunque su población no llegue a 100

---

<sup>476</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 50 i 51. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 21.

<sup>477</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 51.

<sup>478</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.296. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 20 i 21.

<sup>479</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 51 i 52. Veure el Decreto de 30 de noviembre de 1833.

<sup>480</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual ...*, op., cit., p. 88.

*vecinos>, y de otra, la supresión de algún Ayuntamiento, al no existir límite de población, es una iniciativa voluntaria por parte de los que ya existían. En segundo lugar, y como señala SOSA WAGNER, el Gobernador Civil sustituye a la Diputación provincial en su función informadora, y el Ministerio del Interior al Gobierno en su función resolutoria. Es decir, al mismo tiempo se produce una mayor intervención del poder central y una especialización de éste en función de la materia. Y, en tercer lugar, para segregarse de un Ayuntamiento y formar uno propio, se exigía una población de 100 vecinos –bastante lejana e inferior a las mil almas de la legislación gaditana-, y, por primera vez, una serie de requisitos geográficos, previendo los supuestos de población diseminada.”<sup>481</sup> Aquesta norma seguia reflectint una clara voluntat d'establir nous municipis, tot i que la tècnica jurídica aplicable era més perfecta que les seves predecessors. En virtut d'aquesta perfecció la creació de nous municipis ja no només prendria com a únic criteri el poblacional, sinó que incloïa el territorial<sup>482</sup>.*

Respecte la segregació que contempla el Reial Decret de 23 de juliol de 1835, SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., en destaquen *"... la importancia que se da tanto al número mínimo y máximo de vecinos como al órgano competente para acordar la formación del nuevo Ayuntamiento"*<sup>483</sup>. GALLEGO BURIN observarà que *"... como se ve, la preocupación del legislador era, principalmente, el número de vecinos, para justificar la constitución de un municipio independiente. Menguado motivo, al que no se exigía concudiesen otros muchos fundamentos que deberán ser objeto de nuestro examen posterior y que, dada su realidad, permiten asegurar, sin desmesurada pretensión, que es notoria la manifestación científica de una verdadera teoría del Término Municipal"*. Pel mateix autor, *"el hecho municipal tiene una propia virtualidad que las leyes podrán no saber recoger y expresar, pero que, a pesar de ellas, surtirá sus efectos"*<sup>484</sup>.

La Constitució de 1837 res aportaria al que aquí ens ocupa. LLISSET BORRELL la qualifica com a simple revisió de la Constitució de Cadis, i representativa de *"una fuerte inflexión*

---

<sup>481</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 52. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 21.

<sup>482</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.296 i 1.297: *"Esta disposición perseguía, como las que le precedieron, el establecimiento de nuevos municipios, pero a través de una regulación técnicamente más perfecta que la contenida en las normas que la precedían. El nuevo régimen para la creación de municipios se apoyaba en un criterio territorial y otro poblacional". "... <si la población estuviere dispersa, el nuevo término municipal no podrá exceder de cuatro leguas en cuadro (31,957 km), ni contar con una población superior a 500 vecinos>".*

<sup>483</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 22 i 23.

<sup>484</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 419 i 420.

*conservadora en la política del país*". Més endavant, la Llei d'organització i atribucions dels ajuntaments de 14 de juliol de 1840 mantindria els ajuntaments existents fins a la data i autoritzaria al Govern per a formar nous ajuntaments, reunir-los o segregar-los<sup>485</sup>, però sota un marcat caràcter centralitzador. Per l'anterior autor "La ley de Ayuntamientos de 1840 origina, en realidad, un cambio político, cerrando, por el malestar que provocó su carácter centralizador, el período moderado, y abriendo un breve período progresista, que suspende con Espartero la aplicación de dicha ley, retornando con carácter provisional a la Institución de 1923"<sup>486</sup>. Observem com l'objectiu del legislador seguia sent el de conservar tots els ajuntaments<sup>487</sup>, ahora que es convertiria en la legislació precursora del municipi modern<sup>488</sup>.

Després d'un període marcat per la lluita de poder entre moderats i progressistes, la Constitució de 1845 repetia el silenci i esquemes anteriors. No obstant, aquesta última donaria una nova empenta a la proliferació municipal, ja que l'existència d'ajuntaments no es limitaria constitucionalment, ni tampoc s'establiria limitació en funció de la població. La *Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos* de 8 de gener de 1845 seria l'encarregada de desenvolupar la Constitució de 1845, en concret en els seus articles 70 i 71. Per BARRANCO VELA "... esta ley... es donde se puede encontrar un fundamento a la posterior dispersión municipal, ya que, entre otras cosas, hasta entonces no se puede hablar en propiedad de municipios, sino de pueblos con cierta organización, algunas parcelas de autogobierno, y el control administrativo del Poder Central. Sin embargo, con la Ley de 1845 –de marcado carácter centralizador- llega el día de la personificación del municipio y es a partir de aquí cuando estas poblaciones, ciertamente organizadas quieren conservar su independencia –hay ya una consciencia colectiva propiamente municipal- bajo la forma de entidad jurídica. Tan marcado es el carácter de la dispersión que provoca esta legislación, que prácticamente a partir de entonces se restringirá la creación de municipios, con una acusada tendencia legislativa, aunque débil y frecuentemente inaplicada, hacia la eliminación de municipios con escasa población, creándose, posteriormente, las Entidades locales menores". El fet de no recollir distincions, i establir un tracte generalitzador, fou el gran factor de la dispersió

---

<sup>485</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 54.

<sup>486</sup> LLISET BORRELL, F., *Manual ...*, op., cit., p. 88 i 89.

<sup>487</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 24.

<sup>488</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.297. L'article 5 de la citada llei establí: "Queda el Gobierno autorizado para formar nuevos Ayuntamientos y para segregar pueblos de unos y reunirlos a otros. La reunión se verificará a instancia de todos los interesados; la segregación, a solicitud del que la intente y con audiencia de los otros. En ambos casos informará la Diputación provincial".

municipal <sup>489</sup>. És a dir, es produeix la consolidació del món municipal en base al criteri poblacional<sup>490</sup>, quelcom durament criticat per part de la doctrina com GALLEGO BURÍN que parlaria de "... una verdadera demagogia y no en un sistema aplicable según el momento histórico-jurídico,...".<sup>491</sup>

### **8.1.7 La llei de 5 de juliol de 1856 d'organització i atribucions dels Ajuntaments.**

Sota el marc de la dispersió municipal abans esmentada, la Constitució de 1856 aprofundí en la descentralització, que també s'observaria en la regulació de la Llei de 1856 de les alteracions de termes municipals<sup>492</sup>, però mantenint un model uniforme i subordinat<sup>493</sup>. En desenvolupament d'aquest text constitucional, la Llei de 1856 fou la primera que va recollir expressament un procediment relatiu a l'alteració de termes municipals. En concret, s'hi preveu un capítol, el III, relatiu al "*establecimiento, creación y supresión de Ayuntamientos*", que per BARRANCO VELA disposa d'una terminologia més adequada que la posterior utilitzada

---

<sup>489</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 54 a 57. Articles 72, 73 i 74. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 24. "*... ley de carácter notablemente centralizador, en la que se ordenaba la conservación de todos los Ayuntamientos existentes siempre que tuvieran más de 30 vecinos, debiendo los de menos número agregarse a otros o reunirse entre sí formando nuevos Ayuntamientos; se mantendría la exigencia del Alcalde pedáneo en los casos ya vistos anteriormente, si bien aquella quedaba exceptuada cuando residieran en el lugar alguno de los Tenientes; y se autorizaba al Gobierno, previa audiencia de las Diputaciones Provinciales, para formar nuevos Ayuntamientos –sólo en distritos que llegasen a 100 vecinos, pues en otro caso se necesitaba una ley-, para reunir dos o más Ayuntamientos a instancia de los interesados y para segregar pueblos de un Ayuntamiento y reunirlos a otro a solicitud del que la intentase con audiencia de los demás*".

<sup>490</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.298. Article 70 "*Se conservaran todos los ayuntamientos que hoy existan en poblaciones de más de 30 habitantes*". Aquest article 70 seria desenvolupat per la Reial Ordre de 25 de gener de 1845 dictada per a la supressió d'Ajuntaments en pobles que no arribessin a la població de 30 habitants. Article 71: "*Queda el Gobierno autorizado para formar nuevos Ayuntamientos, oyendo a la Diputación provincial, en distritos que lleguen a 100 vecinos. Para establecer Ayuntamientos en distritos de menor vecindario se necesita una ley*". Article 72: "*Queda igualmente autorizado el Gobierno para reunir dos o más Ayuntamientos y para segregar pueblos de un Ayuntamiento y reunirlos en otro, oyendo también a la Diputación provincial. La reunión se verificará a instancia de los interesados; la segregación, a solicitud del que la intente y con audiencia de los demás*".

<sup>491</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 421.

<sup>492</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.161.

<sup>493</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual ...*, op., cit., p. 90. Així, l'article 3 establia que "*No podrá hacerse alteración en los límites de los distritos municipales, sin oír a los Ayuntamientos interesados y de los pueblos limítrofes, y sin dejar a salvo los derechos de propiedad y servidumbre públicas y particulares legítimamente constituidos*"; l'article 4 "*corresponde entender y resolver en los expedientes sobre variación de límites de los distritos municipales, a la Diputación provincial respectiva; pero sus acuerdos en la materia no serán ejecutivos sin la aprobación del Gobierno*"; l'article 5 "*Para hacer pasar un distrito municipal de uno a otro partido dentro de la misma provincia, se oirá precisamente al ayuntamiento del mismo y a los pueblos de cabezas de ambos partidos, á la Diputación, al Gobernador y al Ministerio de Gracia y Justicia. La resolución del expediente corresponde al Ministerio de Gobernación, previo dictamen del Consejo de Estado*".

per la legislació relativa al règim local, tot conformant la tradició legislativa en l'àmbit de creació i supressió de municipis<sup>494</sup>, destacant la regulació de les circumstàncies i els requisits per a l'alteració de termes municipals<sup>495</sup>.

Però és en aquest text legal on podem observar les primeres referències reguladores de la divisió de béns, drets i obligacions en el marc d'una segregació municipal. SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA resumeixen l'actuació legislativa de la forma següent: "*... se asignaba igualmente a las Diputaciones provinciales la tramitación y resolución de los oportunos expedientes, una vez que se hubiera oído a los interesados, se hubiera verificado la división de terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos, y se hubieran tenido en cuenta la población y riqueza respectivos; exigiéndose, para que sus acuerdos fueran ejecutivos, la aprobación del Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado. ... La segregación de parte de un distrito municipal, o de parte de varios, tanto para agregarse a otros existentes como para constituir un nuevo distrito y Ayuntamiento podría efectuarse cuando lo solicitara el Ayuntamiento existente, cuando lo pidiera la mayoría de los vecinos de la porción o porciones que hubieren de segregarse, o cuando se tratara de despoblados, aldeas, cortijos o caseríos, con territorio propio deslindado, sitios a gran distancia de la cabeza de su distrito municipal, separados de éste por otro u otros intermediarios. En todo caso, para acordar tanto la segregación como creación de un nuevo distrito municipal, se precisaba que no bajase de 100 vecinos que hubiesen de formarlo, que el mismo tuviera o se le pudiese señalar un término jurisdiccional proporcionado a su población y que se justificase que el nuevo distrito podría sufragar los gastos municipales sin agravar excesivamente a los vecinos*"<sup>496</sup>.

A partir d'aquest moment, apareixeran referències legislatives a aquests conceptes de forma constant i amb una terminologia similar. Així ho feia l'article 30 del *Proyecto de Ley sobre Organización y atribuciones de los Ayuntamientos*, llegit pel Ministre de la Governació, Sr. Posada Herrera, el dia 12 de març de 1866: "*Los Gobernadores entenderán y resolverán los expedientes sobre creación, segregación y supresión de Ayuntamientos y términos, oyendo precisamente a los interesados, verificando la división de los terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos y teniendo en cuenta la población*

---

<sup>494</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 59.

<sup>495</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.299.

<sup>496</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 26 i 27.

*y riqueza respectiva; pero sus acuerdos no serán ejecutivos sin la aprobación del Gobierno, oyendo al Consejo de Estado*<sup>497</sup>. També el Real Decreto de 21 d'octubre de 1866, de marcat caràcter centralitzador<sup>498</sup>, que modificaria la Llei de 8 de gener de 1845, addicionant al seu títol IV dos articles, el 73 i el 74. D'ells ens interessa aquets últim, pel qual serien els governadors els qui instruirien els expedients propis de les supressions i segregacions, amb audiència als municipis, diputacions i consells provincials "*... verificando la división de los terrenos, pastos y aprovechamientos comunes, usos públicos y créditos activos y pasivos, y teniendo en cuenta la población, riqueza, distancias respectivas y condiciones topográficas*", i que serien resolts pel govern. Per GALLEGO BURÍN: "*Indudablemente, ..., estos dos artículos aportan nuevos elementos a la doctrina del Término Municipal que se va formando y al margen de los preceptos de procedimiento que comprende, que estimamos, hasta cierto punto, accidentales, surgen nuevos factores a estudiar en toda modificación de ámbitos municipales: las condiciones topográficas, la riqueza de los núcleos en cuestión, ...etc.*"<sup>499</sup>. Posteriorment, i de forma similar, el Decret Llei de 28 d'octubre de 1868, en el seu article 30, que parlava de "*... la división de los terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos, y teniendo en cuenta la población y la riqueza respectivas; ....*"<sup>500</sup>

### **8.1.8 La llei municipal de 20 d'agost de 1870, la llei de 2 d'octubre de 1877 i altres projectes.**

Després d'un període de modificacions legislatives continues<sup>501</sup> arribem a la Llei municipal de 1870<sup>502</sup>, sorgida sota el paraigües de la Constitució de 1869. La Llei de 1870 destaca, en primer lloc, per una situació social rellevant, que fou l'increment poblacional, cosa que comportà processos d'alteració de termes municipals i, en segon lloc, perquè aquesta llei utilitza ja la terminologia actual d'alteració de termes municipals. Segons BARRANCO VELA "*Esta nueva ley supone, desde nuestro punto de vista, el antecedente legislativo más*

---

<sup>497</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 127 a 129.

<sup>498</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.161.

<sup>499</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 422.

<sup>500</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 132. GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 799. "*... la conclusión de que materia tan técnica como la de la delimitación de comarcas naturales, según criterio histórico-científico, debe estar referida a Organismos técnicos cuya continuidad sea garantía de una labor positiva que anule aquella verdadera guerra de posiciones...*".

<sup>501</sup> Llei de 25 d'octubre de 1863 sobre govern i administració de les províncies, el Reial Decret de 21 d'octubre de 1866, la Reial Ordre de 23 d'octubre de 1867 i el Decret de 21 d'octubre de 1868. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 27 a 29.

<sup>502</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 132 a 136.



*inmediato del hasta hace poco vigente RPDT (1952), del Reglamento anterior e incluso de la actual normativa de 1986 en materia de creación de municipios. Hay que señalar expresamente, que no sólo en más de un siglo no se han modificado sustancialmente los aspectos más importantes en materia de alteraciones de términos municipales contenidos en la Ley Municipal de 1870, sino que en nuestra opinión, en muchos casos y con el paso del tiempo, se han perdido mecanismos técnicos adecuados", per acabar considerant-lo "un texto acabado y completo". Per SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA "Con la Ley de 1870 el principio democrático y autonómico alcanza las cotas más altas logradas hasta entonces, obteniéndose así el máximo grado de descentralización, al menos en cuanto al régimen de alteración de términos municipales se refiere, lo que no impide que subsista la vieja concepción legal del municipio, como lo prueba su propia definición como <asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal>". També en ressaltava el seu valor democràtic i autonòmic CASTELLS ARTECHE: "..., pero es en la expresión del principio democrático y autonómico donde pueden citarse las notas más relevantes: será la mayoría de los vecinos quienes deben acordar la operación segregadora, sin perjudicar los intereses legítimos del resto del municipio o de otros pueblos, debiendo ser también los propios interesados los sujetos competentes para señalar las nuevas demarcaciones de terrenos, división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos"<sup>503</sup>.*

L'article 2 de la llei definia el terme municipal com el territori on s'estenia l'acció administrativa d'un Ajuntament. L'article 3 recollia els supòsits en que el terme municipal podia ser alterat i, el 4, quan procedia la supressió o agregació de municipis<sup>504</sup>. L'article 6 establia que en tots els casos d'agregació o de segregació de termes municipals els interessats haurien d'assenyalar les noves demarcacions de terrenys, divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, tot sens perjudici dels drets de propietat i servituds públiques i privades existents<sup>505</sup>.

---

<sup>503</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 62 i 63. SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 31. CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.162.

<sup>504</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.299 i 1.300.

<sup>505</sup> L'article 7 establia que serien les Diputacions provincials les que resoldrien els expedients de creació, segregació i supressió de municipis i termes, sent els seus acords executius quan fossin adoptats de conformitat amb els interessats; altrament, es requeriria una llei. CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones ...", op., cit., p. 2.162.

En relació a la llei de 2 d'octubre de 1877<sup>506</sup> GALLEGO BURÍN considera que destacava per "... la definició del Municipio que hace su artículo 1 (asociación legal de todas las personas que residen en un Término municipal), al considerar fundamental el elemento territorial y en concordancia con el artículo 2 "proporcionado a su población"; el criterio más amplio, pero al fin científico, que eleva hasta 2.000 el número de habitantes residentes necesario para la existencia de un Ayuntamiento y el privilegio otorgado a Madrid ....."<sup>507</sup>.

Posteriorment i fins l'estatut municipal de Calvo Sotelo, una successiva i prolífica aparició de projectes configurà un període sorprenent insòlit<sup>508</sup>. En paraules de BARRANCO VELA "El número i sucesión de Proyectos (ya lo es la de los Ministros) resulta, tristemente, jocosa e inexplicable para cualquier persona no española y/o no conocedora de nuestra historia política. Al parecer la presentación de un Proyecto de Ley de Régimen Local era requisito sine qua non, para cualquier titular del Ministerio de Gobernación que se preciara de serlo".<sup>509</sup> És de destacar el projecte de llei municipal llegit el dia 12 de juliol de 1886 pel Ministro de la Gobernación, D. Venancio González. L'article 7 d'aquest projecte establia: "Resuelto ejecutoriamente el expediente de agregación o segregación, los Ayuntamientos interesados practicara de común acuerdo el deslinde de los términos y la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas existentes". Per al cas que no s'aconseguís aquest acord, el mateix article 7 es remetia al 12, el qual establia que es sotmetria a resolució de la diputació provincial si els ajuntaments afectats eren de la mateixa província, o al ministeri de governació en cas

---

<sup>506</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 135. "Sobre este importante texto normativo señalaríamos en materia de alteración territorial, las siguientes cuestiones: a) Se fomenta la fusión de municipios, distinguiéndose entre agrupaciones forzosas y forzadas. Las agrupaciones obligatorias de los núcleos de población cercanos a las ciudades con más de 100.000 habitantes fueron criticadas por un sector de la doctrina de la época, afirmándose que sólo la legislación española mantenía la agregación de Ayuntamientos directamente por actos del Poder central. La aplicación de este precepto afectó a los Municipios del entorno de Madrid y Barcelona, y, realmente, supone un antecedente, forzado y radical, del concepto de área metropolitana. b) Se establecen los ya clásicos tres requisitos necesarios para constituir un municipio: población, territorio apropiado y capacidad económica para poder sufragar los gastos obligatorios municipales. c) Se fija un número determinado de población necesaria, incrementando las anteriores cifras, todo término municipal no debía bajar de 2.000 habitantes, se prevén supuestos de supresión obligatoria de determinados municipios, posibilidad de imposición del Gobierno, y voluntariedad. d) Se rebaja el papel de la Diputación en la resolución de expedientes a favor de Ministerio de Gobernación que es quien decide en única instancia, con audiencia del Consejo de estado. e) Se establecerá, a través de la reforma de 1877, la obligación de elaboración de censos decenales, el primero de ellos –al que anteriormente hemos hecho alusión– elaborado por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico". BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 64 i 65.

<sup>507</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 799 i 800.

<sup>508</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 136 a 149.

<sup>509</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 66 i SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 33.

distint, sent, en ambdós casos, les resolucions únicament objecte de recurs contenciós administratiu, restant legitimats els interessats i els ajuntaments afectats. El projecte de llei sobre règimen de la Administración local, llegit el 7 de juny de 1907 pel Ministro de la Gobernación D. Juan de la Cierva preveia, en l'article 4, que *"la unión de los pueblos para constituir Municipio completo se hará por acuerdo de los Ayuntamientos respectivos, concertando entre ellos las condiciones de la unión en cuanto al régimen de los bienes y derechos, ya formando acervo común, ya conservando sus privativos capitales. ..."*. I el *Proyecto de ley de bases sobre régimen local*, llegit pel ministre Barroso, el 15 d'octubre de 1912, a la Base 1, apartat 5, establí *"... acordada la alteración de los términos municipales se procederá a señalar las demarcaciones, a la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas o privadas existentes."*<sup>510</sup>.

#### **8.1.9 Reial Decret Llei de 8 de març de 1924: L'Estatut Municipal de Calvo Sotelo.**

L'estatut municipal de 1924 destaca per dues qüestions: la primera, per posar fi al període de debat permanent que el va precedir i que acabem de veure i, la segona, perquè *"consiguió una perfección técnica que supuso el sustento y estructura de posteriores normativas"*<sup>511</sup>. SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA destaquen la consideració que l'Estatut Municipal fa del municipi *"Al no ser considerado como <hijo del legislador, sino como un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además superior a la Ley>, el Estatuto no exige unas determinadas condiciones para reconocer su existencia, sino que admite <la personalidad allí donde la naturaleza la engendra, sin establecer requisitos de mero artificio que nunca han podido tener cumplimiento>, ..."*<sup>512</sup>. LLISET BORRELL de l'Estatut

---

<sup>510</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 140 a 148.

<sup>511</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 69.

<sup>512</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 35. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 70: l'autor descriu el document de la forma següent: *"Es de un acentuado iusnaturalismo, con contenidos declarativos con tonos casi líricos. Las notas generales a destacar del Estatuto Municipal serían las siguientes: a) El Municipio es definido como entidad natural, anterior al propio estado y la Ley<sup>512</sup>, b) Se amplía considerablemente la esfera competencial de los Entes locales, c) Se insta una diferenciación entre distintos municipios. En especial entre el rural y el urbano, d) Se establece y proclama, por primera vez, la autonomía local. Aunque se trata de una declaración más formal que sustancial, se suprimen regímenes tutelares y se establecen garantías jurisdiccionales para su ejercicio, e) Se reforma ampliamente la función pública local, f) Se insta un sistema mixto de representación (2/3 de los concejales elegidos por sufragio popular y 1/3 corporativamente), g) Se consolida la Diputación como Entidad Local obligatoria, h) Se establece una variedad de Entidades Locales, con existencia de diferentes tipos de municipios,*

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Municipal en destaca la concepció del municipi com una entitat natural, anterior a l'Estat i superior a la llei<sup>513</sup>, pel que la intervenció d'aquest, en la creació de municipis, esdevindrà mínima i declarativa<sup>514</sup> és a dir, nivell màxim d'autonomia<sup>515</sup>, tot i que la regulació relativa a les alteracions de termes municipals es configuri de forma complexa, abastant ja els diversos supòsits<sup>516</sup>, però sense que el territori esdevingui un element rellevant de configuració de la problemàtica que es objecte d'estudi<sup>517</sup>. En relació a la divisió de béns, drets i obligacions caldrà citar l'article 23, el qual la regularà en termes similars als precedents legislatius, en el sentit que en tots els casos d'alteració de termes municipals s'assenyalaran les noves demarcacions i es durà a terme la divisió de béns, aprofitaments, usos públics y crèdits, i tot sens perjudici dels drets de propietat i/o servituds públiques existents<sup>518</sup>.

---

*i) Fruto de lo anterior, y, a través de la llamada Carta intermunicipal se instaura la comarca como Entidad local'*. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 70.

<sup>513</sup> LLISET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 94.

<sup>514</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 70 i 71. *Art. 19. Para alterar términos municipales limítrofes, por agregación o segregación parcial, será menester que lo pida la mayoría de los vecinos de la porción que se intenta transferir, o que en el expediente que en todo caso se abrirá quede probada la realidad de la vida común de las familias, la colindancia de las casas o el disfrute compartido de servicios municipales. Estos acuerdos serán adoptados, según los casos, por los Ayuntamientos, o por éstos y las Diputaciones interesadas, en la forma establecida en los artículos 17 y 18. Art. 21. Los acuerdos de fusión, constitución y alteración de términos municipales, adoptados por el vecindario y Corporaciones interesadas en la forma antedicha, serán firmes y se comunicarán al Gobernador civil de la provincia. Cuando a virtud de tales acuerdos hayan de alterarse los límites de una provincia o región, el expediente deberá remitirse al Ministerio de la Gobernación para que examine si se han cumplido los requisitos de procedimiento. Sin embargo, estos acuerdos se considerarán aprobados, sin ulterior recurso, si en el plazo de dos meses no recae resolución sobre ellos. Art. 22. Si los vecindarios y Corporaciones interesadas no llegasen a una mayoría conforme, la resolución sólo podrá ser adoptada por medio de una ley, salvo lo dispuesto en el art. 20.*

<sup>515</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 36 i 37.

<sup>516</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones ...", op., cit., p. 2.162 i 2.163: "*En este sentido, la necesidad de un quórum cualificado (voto favorable de dos terceras partes de los concejales que forman cada Corporación, a petición de la mayoría de los electores residentes en la porción a segregacionar) para la operación de segregación; cuidado pormenorizado en mantener la solvencia económica de los Ayuntamientos implicados; posibilidad de fusión de municipios limítrofes con el mismo procedimiento inicial que el previsto para la segregación*". *Art. 16. Para constituir nuevo Municipio será preciso: 1. Que el Municipio o Municipios de cuya población y territorio hayan de segregarse los del nuevo, acuerden las segregaciones respectivas, previa petición hecha por la mayoría de los electores residentes en la porción que haya de segregarse. El acuerdo exigirá el voto favorable de las dos terceras partes de los Concejales que forman cada Corporación, en sesión extraordinaria, previamente convocada al efecto. 2. Que la segregación no merme la solvencia de los Alunamientos a que afecte en perjuicio de los acreedores, salvo que el nuevo Municipio se subrogue en la parte correspondiente de los créditos existentes contra los que hayan sufrido la segregación. 3. Que por causa de ésta, ni el Municipio antiguo ni el nuevo carezcan de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

<sup>517</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.301: "*... determina la irrelevancia de la dimensión del territorio a los efectos de su alteración y la atribución a los municipios de la capacidad para disponer del propio término municipal*".

<sup>518</sup> Article 24: "*Ningún Municipio podrá pertenecer a jurisdicciones distintas de un mismo orden. En ningún caso afectará la alteración de términos municipales a la división electoral para Diputados a Cortes, mientras ésta no sea modificada por medio de una ley*". L'article 17, relatiu a les fusions de municipis, estableix que seran les "*Corporaciones respectivas*"les que "*... concertarán*

### **8.1.10 El Reial Decret de 2 de juliol de 1924 pel qual s'aprova el *Reglamento de Términos y Población Municipal*.**

El Reial Decret de 2 de juliol de 1924 és fruit, com manifesten SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA de " ... *el afán de sus autores (de l'Estatut) por formar un <verdadero Código concejil completo, sistemático e innovador>*", cosa que va motivar " ... *una serie de <desenvolvimientos reglamentarios para su acomodación a la vida>*<sup>519</sup>. La seva rellevància jurídica descansa en el seu caràcter sistematitzador, en la incorporació d'aspectes transcendents i innovadors, reduint la discrecionalitat de l'administració i aportant seguretat jurídica a l'alteració dels termes municipals<sup>520</sup>.

L'article 16<sup>521</sup> estableix, entre d'altres, com a documentació preceptiva per a l'inici d'un procediment per a la constitució d'un nou municipi, els justificants que demostrin que la segregació projectada no disminueix la solvència dels ajuntaments afectats en perjudici dels creditors o, en el seu defecte, acta notarial en la que compareguin la majoria dels veïns dels territoris segregats, comproment-se el nou municipi a subrogar-se, quan correspongui, en la part corresponent dels crèdits existents; també un projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, entre l'antic i el nou ajuntament, i avanç de l'estipulació

---

*libremente las condiciones de la unión, en cuanto a régimen de bienes y derechos patrimoniales o vecinales, con tal que no resulte aminorada la solvencia de ninguna de ellas ante los respectivos acreedores".*

<sup>519</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 37. Per a un anàlisi més detallat veure GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 827 a 837.

<sup>520</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 71.

<sup>521</sup> 1. *Croquis o plano del término o términos municipales que hayan de ser objeto de segregación, marcando en ellos la línea divisoria del nuevo Municipio.* 2. *Justificantes para demostrar que las segregaciones solicitadas no merman la solvencia de los Ayuntamientos a que afecten, en perjuicio de los acreedores, o en su defecto, acta notarial en la que comparezcan la mayoría de los vecinos de los territorios segregados, comprometiendo al nuevo Municipio a subrogarse, en su día, en la parte correspondiente de los créditos existentes.* 3. *Documento demostrativo de que ni el Municipio antiguo ni el nuevo habrán de carecer de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.* 4. *Proyecto de división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, entre el antiguo y el nuevo Ayuntamiento, y avance de la estipulación que haya de pactarse entre ambas partes respecto a derechos e intereses que no estén bien delimitados, a fin de evitar conflictos posteriores entre los Municipios correspondientes.* 5. *Designación de persona o personas que hayan de formar parte de la Comisión encargada de constituir el nuevo Ayuntamiento.* 6. *Certificación del Secretario, expresiva de los bienes, aprovechamientos y derechos comunales que correspondan al Municipio objeto de la segregación, así como de los que pertenezcan exclusivamente al vecindario de la parte de cuya segregación se trata.* 7. *Certificación, expedida por el Secretario del número de electores, vecinos y habitantes del término municipal y de la porción que se intenta segregar.* 8. *Certificación de Secretaría, visada por el Alcalde, extendida, al final de las firmas que suscriban la solicitud, haciendo constar que los firmantes figuran en el padrón de vecinos.* 9. *Nombre que se proyecta dar al nuevo Municipio y población en que haya de residir la capitalidad, en su caso.*

que hagi de pactar entre les dues parts pel que fa a drets i interessos que no estiguin ben delimitats, a fi d'evitar conflictes posteriors entre els municipis corresponents i una certificació del secretari, expressiva dels béns, aprofitaments i drets comunals que corresponguin al municipi objecte de la segregació, així com dels que pertanyin exclusivament al veïnat de la part de la segregació es tracta.

En els casos de fusió de dos o més municipis (art. 19), en la instància s'expressarà la forma de liquidar els deutes o els crèdits contrets per cada municipi i un projecte general d'estipulacions entre aquests últims respecte a obligacions, drets i interessos de cada un d'ells, a fi i efecte d'evitar conflictes posteriors. Quan l'alteració de termes municipals vingui provocada per una supressió d'un municipi, l'article 23 establia que passarien al nou municipi els béns municipals que quedessin disponibles, així com també el producte de l'expropiació de béns comunals o d'ús públic. Per últim, destacar que l'article 24 establia que *"En todos los casos de alteración de términos municipales, y sin perjuicio de las estipulaciones que en los acuerdos se hagan constar, el Municipio o parte del Municipio que se agregue a otro, adquiere los derechos de éste, así como también se hace responsable de sus compromisos o cargas, y viceversa, dentro de la proporción que corresponda"*.

#### **8.1.11 Reial Decret de 23 d'agost de 1924, pel qual s'aprova el Reglament de Secretaris d'Ajuntament, Interventors de Fons i Empleats Municipals, en general.**

En desenvolupament de l'article 226 de l'Estatut Municipal es dictà el Reial Decret de 23 d'agost de 1924, pel qual s'aprova el Reglament de Secretaris d'Ajuntament, Interventors de Fons i Empleats municipals en general. Pel que aquí ens interessa procedeix, en primer lloc, citar l'article 25 d'aquest, segons el qual<sup>522</sup> en els casos de fusió o agrupació forçosa de municipis, on hi desaparegui un municipi, els secretaris que perdin el lloc de treball arrel de la desaparició de la secretaria eliminada, tindran un dret preferent a ocupar, quan estigui lliure, el de la mateixa categoria que correspongui al nou municipi o agrupació de municipis. Segons el citat article, i als seus efectes, en casos de fusió, però també de segregació, el nou ajuntament tindrà com a secretari a aquell que ho fou del municipi de major núm. d'habitants dels fusionats o agrupats. Per la seua banda, l'article 58 establia que en cas de reduccions de

---

<sup>522</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 12.

despeses constants, parla de cinc anualitats, es podrà suprimir el càrrec d'interventor, tot recollint diverses situacions per als interventors en els casos d'agregacions o segregacions, per exemple "*... el Interventor del Ayuntamiento objeto de segregación deberá pasar al servicio del otro Ayuntamiento, si lo solicitase, ingresando en las plantillas de empleados con arreglo al haber reglamentario y quinquenios, si los disfrutase*".

Més enllà d'aquestes previsions el Reial Decret que analitzem tant sols preveuria, per a altres empleats públics diferents als secretaris i als interventors, els supòsits relatius a les "*agrupaciones forzosas de Ayuntamientos*"<sup>523</sup>, pel que caldria remetre's als reglaments especials que es poguessin dictar d'acord amb l'article 192 de la Llei Municipal, o a allò que resolgués el Govern en cada cas<sup>524</sup>.

### **8.1.12 Reial Ordre de 16 de juliol de 1930**<sup>525</sup>.

---

<sup>523</sup> Les "*Agrupaciones forzosas de Municipios*" venien regulades en el Reial Decret Llei de 8 de març de 1924. En l'article 12 del dit RDL, s'establia: "*Para servicios y funciones que no sean de la exclusiva competencia municipal, y en que las Autoridades locales actúen por delegación del Gobierno o de la Administración del Estado, los Municipios limítrofes que cuenten menos de 2.000 habitantes podrán ser agrupados, según las conveniencias administrativas o gubernativas, recayendo la delegación del Poder central, para todo el territorio de los Municipios agrupados, en la Alcaldía del que tenga censo más populoso. Los Alcaldes de los Municipios agrupados conservarán sus facultades privativas en materia de competencia municipal, y las delegadas que no se hayan transferido a la agrupación*". Aquestes agrupacions, serien establertes per Reial Decret, aprovat pel Consell de Ministres, previ informe dels Ajuntaments afectats o interessats (art. 13). Al seu torn, el Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924, en el seu article 13, establia que serien els Governadors civils els encarregats d'elaborar les propostes, raonades, d'aquestes agrupacions forçoses de municipis. L'article 14, recollia la obligatorietat d'aquestes agrupacions per a establir i sostenir els serveis municipals mèdic-farmacèutics i de professors en parts per a l'assistència de famílies pobres, quan no comptessin per si sols amb els recursos suficients per a cobrir aquestes atencions. Als efectes, s'havia d'instruir l'oportú expedient, resolt pel Governador civil, previ informe dels alcaldes dels Ajuntament pretesament a agrupar, dels inspectors municipals i del provincial de sanitat.

<sup>524</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 62 i 63. Art. 104. "*Desde la publicación de este Reglamento se entenderán constituidos como Agrupaciones forzosas de Ayuntamientos, los partidos médicos formados, conforme a la legislación anterior al estatuto, para establecer i sostener los servicios municipales médico-farmacéutico, veterinario y de Profesoras de partos, por aquellos pueblos que carezcan de recursos propios suficientes. Subsistirán asimismo a las actuales clasificaciones y categorías de partidos médicos, farmacéuticos y veterinarios. El expediente de modificación de las agrupaciones forzosas a que se refiere el párrafo primero de este artículo, se tramitará y resolverá con arreglo a lo dispuesto en el 14 del reglamento de Población y términos municipales, oyéndose siempre al Colegio Oficial respectivo de la provincia. El expediente para alterar la clasificación asignada a los Médicos, Farmacéuticos o veterinarios titulares del Ayuntamiento será resuelto por el Ministerio de la Gobernación, previo informe de las Direcciones generales de Administración y Sanidad*". En relació als secretaris, interventors i dipositaris veure GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1954, p. 77 a 80.

<sup>525</sup> Gaceta de Madrid, núm. 198, de 17 de juliol de 1930, p. 397.

BARRANCO VELA qualificarà el present document d'antecedent normatiu, davant la manca generalitzada de disposicions relatives al tema concret de la divisió patrimonial, tot i ser derogada per Decret de 16 de juny de 1931, pel que la seva vigència fou únicament testimonial, doncs *"Dispuso que se tomara como base la proporcionalidad del número de habitantes de terreno que se segregue con relación a la totalidad que tuviera el término municipal, exceptuándose de esta división los bienes de exclusivo servicio municipal y siendo objeto de la misma los que pudieran tener mancomunadamente y las inscripciones intransferibles y los créditos, tanto a favor como en contra, y en caso de que algún bien comunal no fuera susceptible de división se pactará sobre la indemnización con la misma proporcionalidad, mediante justiprecio"*<sup>526</sup>.

L'article 23 de l'Estatut Municipal disposava que en tots els casos d'alteració de termes municipals s'assenyalarien les noves demarcacions territorials i es duria a terme la divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, sens perjudici dels drets de propietat i servituds públiques existents. Si bé la regulació relativa a l'assenyalament de les demarcacions territorials es trobava desenvolupada en els articles 27, 28 i 29 del Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924, aquest no preveia articulat complementari relatiu a la divisió de béns en un procés de segregació municipal, especialment, deia la Reial Ordre *"...cuando no ha existido conformidad entre los pueblos para la alteración de los términos, porque aun cuando en el citado Reglamento se establece esta cuestión como previa, es para los casos de conformidad, y la relación que hace en sus preceptos respecto a los de disconformidad, la práctica ha evidenciado la imposibilidad de que lleguen a un acuerdo relativo a ese extremo, cuando no lo están para el asunto principal"*. En aquest sentit, l'article 16 del Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924 establia que per tal que es pogués constituir un nou Municipi, caldria que la majoria del veïns cridats a integrar-lo presentessin una instància dirigida al Consistori, que raonés els motius de la sol·licitud, tot *"... indicando lo más concretamente posible los puntos por donde deba pasar la línea divisoria del nuevo término municipal"*. Aquesta instància, entre d'altres incorporaria el projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, entre l'antic i el nou ajuntament, així com un avanç de les estipulacions que haguessin de pactar les dues parts pel que fa a drets i interessos que no estiguin ben delimitats, a fi d'evitar conflictes posteriors entre els Municipis corresponents; també els justificants per tal de demostrar que les segregacions sol·licitades

---

<sup>526</sup> BARRANCO VELA, R. op., cit., p. 302.



no minven la solvència dels ajuntaments afectats, en perjudici dels creditors, o si no, acta notarial en què compareguin la majoria dels veïns dels territoris segregats, compromentent al nou municipi a que es subrogui, quan correspongués, en la part proporcional dels crèdits existents<sup>527</sup>.

Degut a la manca de concreció del redactat del Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924, diversos municipis foren els que directament varen sol·licitar el degut desenvolupament normatiu de l'article 23 de l'Estatut Municipal, en relació a la divisió de béns. De l'articulat del reglament es dedueix, per ROYO VILLANUEVA, "*... que en materia de división de bienes habrá que estar, en primer lugar a lo que acuerden los Municipios interesados*", pel que entén l'autor que en no haver una norma concreta al respecte, es deduïa l'acció discrecional però que, en virtut de l'article 24 existia una pauta, que era l'adquisició de drets i càrregues en la proporció que correspongués, per tant, s'apel·lava al principi de proporcionalitat. Aquesta idea, entén, també la recollia ja a l'article 9 de la llei al establir que "*... el territorio municipal será adjudicado a los nuevos Municipios, cuando no hubiese conformidad entre ellos, en proporción al número de residentes respectivos. Pero observamos que el criterio es exclusivamente para la división jurisdiccional, no para la división de bienes, derechos y obligaciones*". Tan sols per a les entitats menors, arrel de l'article 20, el criteri de la proporcionalitat ho seria tant per la jurisdicció territorial com pel patrimoni<sup>528</sup>.

El propi redactat de la Reial Ordre de 16 de juliol de 1930 posava de manifest la necessitat de "*...dictar esta norma, basada en fundamentos que no pueden ser más que con carácter de generalidad, pareciendo la más racional para ello la proporcionalidad del número de habitantes existentes en el terreno que se segregue con relación a la totalidad del Ayuntamiento del cual se separen, debiendo respetarse cualquier otra norma que, siendo equitativa, pudiera convenir a los intereses de ambos*". Per tot plegat, la Reial Ordre disposà el següent: "*Primero. Que para cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 del estatuto municipal, en cuanto se refiere a la división de bienes, se tome como base la proporcionalidad del número de habitantes que se segreguen con relación a la totalidad que tuviera el término*

---

<sup>527</sup> Art. 24 del Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924: "*En todos los casos de alteración de términos municipales y sin perjuicio de las estipulaciones que en los acuerdos se hagan constar, el Municipio o parte del Municipio que se agregue a otro adquiere los derechos de éste, así como también se hace responsable de sus compromisos o cargas, y viceversa, dentro de la proporción que corresponda*".

<sup>528</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 60.

*municipal, exceptuándose de esa división los bienes de exclusivo servicio municipal y siendo objeto de la misma los que pudieran tener mancomunadamente, y las inscripciones intransferibles y los créditos, tanto a favor como en contra, y si en caso de que algún bien comunal no fuera susceptible de división, se pactará sobre la indemnización con la misma base de proporcionalidad, mediante justiprecio. Segundo. En el caso de que las Corporaciones o Entidades no llegasen a un acuerdo, remitirán los documentos al Gobernador de la provincia, quien, oyendo el informe del Abogado del estado, lo enviará con el suyo a este Ministerio, el que resolverá, previos los asesoramientos que estimara precisos, por Real orden, contra la cual podrá interponerse el recurso contencioso”.*

A manca d'acord, com veiem, corresponia resoldre al governador de la província, en exercici d'àmplies facultats discrecionals, però ja subjectes al principi de proporcionalitat. Així, del propi redactat de la Reial Ordre i de l'article 24 del Reglament sobre Població i Termes Municipals de 2 de juliol de 1924<sup>529</sup>, se'n dedueix l'operativitat del principi de proporcionalitat. No obstant haver-se dictat aquesta Reial Ordre arrel de la necessitat manifestada per diversos municipis, en concret, de desenvolupar les previsions de l'Estatut Municipal en relació a la divisió de béns i drets, la norma fou derogada per Decret de 16 de juny de 1931, el qual fou ratificat per la Llei de 16 de setembre del mateix. Concloent, davant de la inexistència de “normas, bases o reglas” per a dur a terme la divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, seria l'Administració, en cada cas, amb amplia discrecionalitat, però amb subjecció al principi de proporcionalitat, a qui correspondria efectuar la divisió de béns i drets<sup>530</sup>.

### **8.1.13 El període republicà: La Constitució Republicana i la Llei Municipal de 31 d'octubre de 1935.**

Ni la Constitució de 1931 ni la Llei Municipal de 31 d'octubre de 1935 varen suposar grans canvis respecte els documents legislatius analitzats fins ara<sup>531</sup>. No obstant això, si va modificar el sistema de resolució dels expedients d'alteració de termes municipals, conferint-li un to més centralista que les seves predecessores<sup>532</sup>. Per ROYO VILLANUEVA “... se desprende

---

<sup>529</sup> “En todos los casos de alteración de términos municipales y sin perjuicio de las estipulaciones que en los acuerdos se hagan constar, el Municipio o parte del Municipio que se agregue a otro adquiere los derechos de éste, así como también se hace responsable de sus compromisos o cargas, y viceversa, dentro de la proporción que corresponda”.

<sup>530</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 60 i 61.

<sup>531</sup> LLISET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 96.

<sup>532</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 72 a 74.

*que, en materia de segregación de parte de un Municipio para constituir uno nuevo o para agregarse a otro limítrofe, no hace falta ninguna intervención después de la conformidad de los Ayuntamientos interesados. (...) No obstante, en la práctica, todos los expedientes de segregación, aunque conste la conformidad de los Ayuntamientos interesados, son enviados al Ministerio de Gobernación, quien resuelve, según los casos, previo informe del Consejo de estado o sin él'.<sup>533</sup>. En el mateix sentit es manifesta CASTELLS ARTECHE segons el qual "... abre una brecha de fácil ensanchamiento futuro, que posibilita una intervención central'<sup>534</sup>.*

L'esmentada llei de 1935 ja partia de la base de que tot el territori estava distribuït en municipis, pel que qualsevulla modificació de termes municipals era considerada una operació de segregació, fet pel qual introdueix una sistematització de les possibles modificacions territorials<sup>535</sup>. En aquesta ocasió, com a requisits necessaris per a la constitució d'un nou municipi per segregació, no s'observa l'exigència d'un projecte de divisió de béns (article 7 i 8), tan sols una breu referència a la protecció dels drets dels creditors i a l'aplicació del principi de proporcionalitat (article 9)<sup>536</sup>.

#### **8.1.14 El regim local en el període de la dictadura franquista: la llei de bases de 1945 i el reglament de població i demarcació territorial de 1952.**

---

<sup>533</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 29. ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.301.

<sup>534</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.163.

<sup>535</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 39. Article 6: "*Los términos municipales pueden ser alterados: 1. por segregación de parte o de uno o de varios Municipios para constituirse en otro independiente. 2. Por agregación total de un municipio a otro o fusión de varios, en ambos casos limítrofes. 3. Por segregación de parte de un Municipio para agregarse a otro limítrofe*".

<sup>536</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 41 a 44: podríem resumir el període legislatiu relatiu a l'alteració de termes municipals comprès entre els anys 1812 i 1936 de la forma següent: a) Inexistència d'una política pròpiament dita sobre la creació, supressió i alteració de termes municipals. Les normes dictades les consideren mesures per a fer front a problemes emergents del desenvolupament social quotidià, b) La normativa analitzada és un reflex de la ideologia política imperant en cada moment, utilitzada de forma partidista, pel que no existia una política pública concreta envers la matèria que ens ocupa, c) Consideren que, de la normativa analitzada dins d'aquest període històric, es pot distingir un bloc relatiu a la regulació entorn a les diferents modalitats d'alteració de termes municipals i un altre relatiu al règim jurídic establert per a la seva aprovació, d) En relació a les diferents modalitats d'alteració de termes municipals, els autors en destaquen que no seria fins al segle XX que l'ordenament jurídic oferiria una tipologia sistematitzada definitiva, amb l'Estatut de 1924, la llei municipal catalana de 14 d'agost de 1933 i la Llei de bases de 10 de juliol de 1935, b) Respecte el règim jurídic d'aprovació de les diferents modalitats d'alteració en destaca el seu procés descentralitzador.

La guerra civil i el sistema polític instaurat afectaren al règim jurídic relatiu a les alteracions de termes municipals<sup>537</sup>. ROYO VILLANUEVA ho destaca de la forma següent "No obstante, en la práctica, todos los expedientes de segregación, aunque conste la conformidad de los Ayuntamientos interesados, son enviados al Ministerio de la Gobernación, quien resuelve, según los casos, previo informe del Consejo de Estado o sin él", pel que conclou "...se trata de una interpretación centralizadora de la ley,..."<sup>538</sup>. Més enllà d'aquesta referència doctrinal, és de destacar l'escàs valor, des d'un punt de vista jurídic, d'aquest període, ja que la praxis, en la majoria d'ocasions, mancava de fonament legal i es motivava mitjançant arguments ideològics. Fou un període marcat per la manipulació superior dels municipis, amb dos conseqüències a destacar: la primera, l'anecdòtic dels processos de segregació; la segona, un programa d'annexió forçosa de municipis, en virtut de la normativa de grans ciutats de 1944 que, amb el temps, demostraria la necessària intervenció, en aquests processos, de la voluntat de totes les parts afectades<sup>539</sup>. La "*Trascendental Ley de Bases*" de 1945 no va suposar grans canvis en relació a l'anterior legislació. En destaca la manca d'ordre i de sistematització i, clarament, la pràctica anul·lació de l'autonomia municipal així com una forta centralització i intervencionisme estatal<sup>540</sup>.

#### **8.1.15 El Decret de 17 de maig de 1952 pel qual s'aprova el reglament de població i demarcació territorial.**

El reglament de població i demarcació territorial forma part del corpus legislatiu anomenat "*Reglamentos Estatales de Régimen Local*" elaborat en l'època de referència. CASTELLS ARTECHE és prou contundent recordant-nos el paper d'aquest cos normatiu, entenent que aquest suposaria "...la plena acomodación de la legalidad operativa al substrato ideológico del régimen político franquista, dando lógica respuesta a las posiciones autoritarias, centralistas y desconocedoras de las autonomías propias de la dictadura", que seguia sent una

---

<sup>537</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.163.

<sup>538</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 29.

<sup>539</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.164.

<sup>540</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 80 a 83. L'autor també destaca, d'aquest període, les actuacions dutes a terme pel "*Instituto Nacional de Colonización*" perquè "... son los gérmenes de los actuales conflictos segregacionistas y algunos otros adquirieron su condición de municipio". ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.301.

norma allunyada de la problemàtica territorial que la doctrina ja venia exposant històricament<sup>541</sup>.

Del reglament, en destacariem l'article 12, el qual establia que per a les segregacions parcials, a més de la divisió del territori, es practicaria, conjuntament, la divisió dels béns, drets i accions, deutes i càrregues, en funció del nombre d'habitants i de la riquesa imposable que corresponguin al nucli de població que pretengui segregar-se; l'article 18, que establia que les segregacions per a la constitució de nou municipi és a dir, per a crear-ne un de nou independent, hauran de complir tots els requisits que es disposen a l'article 16 (*art. 16: Los acuerdos de fusión de Municipios deberán expresar: ... 3. Forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada Municipio. ... 5. Estipulaciones que convengan los Municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno*) i l'article 20, apartat segon, pel qual s'estableix que en les instàncies o acords municipals s'hi haurà d'adjuntar, entre d'altres, (punt 4) el projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altres drets i obligacions, entre l'ajuntament o ajuntaments originaris i el nou, així com incorporar les bases que han de servir per a resoldre possibles qüestions posteriors que no s'haguessin pogut resoldre, a més de la certificació (punt 6) de la secretaria municipal dels béns, drets i aprofitaments comunals del municipi o municipis objecte de la segregació, "*... así como de los que correspondan exclusivamente al vecindario de la parte o partes que se hubieran de segregar. ...*".

---

<sup>541</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones ...", op., cit., p. 2166 a 2.169. Les principals característiques a destacar del text legal, per l'anterior, serien les següents: Sistematització, per primer cop, dels supòsits d'alteració de termes municipals, que restaven reduïts a cinc possibilitats: per incorporació d'un o més municipis a un altre limítrof, per fusió de dos o més municipis limítrof, per segregació de part d'un municipi per a constituir un independent, per segregació de part de varis municipis per a constituir-ne un d'independent i per segregació de part d'un municipi per agregar-la a un altre limítrof. S'estableix una condició mínima per a la creació de nous municipis, quina és el requisit de comptar amb població, territori i riquesa imposables suficients per al manteniment dels serveis municipals obligatoris. L'autor, en critica de forma expressa la seva indeterminació. Increment important de la intervenció governamental, que es combinava amb la complexitat procedimental i documental exigida, a més de la impossibilitat de recurs davant de la resolució del Consell Ministres en els expedients iniciats d'ofici, i un concepte forçat d'interès públic que justificava els iniciats d'ofici. "*En cuanto a la virtualidad de los acuerdos municipales para la vida de la nueva Entidad local, y su eficacia posterior, se produciría un auténtico vacío legal, sólo suplido por una sucinta referencia (art. 16.5 del Reglamento) a <las estipulaciones que convengan los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno>*". BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 86 i 87.

Per CASTELLS ARTECHE aquestes estipulacions tenen una transcendència a futur més que rellevants, doncs ja parla de successió i de la importància de les estipulacions jurídiques i econòmiques en el marc d'un procés de partició de béns, drets i obligacions. Manifesta, doncs, que *"La sucesión del nuevo municipio en los bienes, derechos y obligaciones de la entidad incorporada, agregada o extinta, puede plantear problemas de determinación de los mismos; pero el punto conflictivo por excelencia radicará en la previsión para el futuro existente en todo acuerdo en el que desemboca la nueva realidad municipal; se trata de esas <estipulaciones que convengan los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno>, estipulaciones a las que hace referencia el artículo 16.5 del Reglamento de Población para el supuesto genérico de los acuerdos de fusión de municipios, pero que admite extensión a cualquier otro ejemplo de ATM"*<sup>542</sup>.

Per SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA els documents que relaciona l'article 20, apartat segon del RPDT de 1952 s'haurien de contemplar, també, per a els altres supòsits destacant, que *"Entre los efectos hay que decir que se deberá hacer conjuntamente con la división del territorio la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados."*<sup>543</sup>, com també succeeix per als casos de segregació d'un territori per a incorporar-lo a un altre: *"Se exige igualmente hacer la división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargas, produciéndose la integración a todos los efectos en el municipio receptor (art. 33), sin perjuicio de las normas que se hubieran establecido al regular la segregación, normas éstas, por cierto, que el reglamento debería haber concretado y aclarado, en lugar de repetir innecesariamente los preceptos de la Ley que se desarrolla."*<sup>544</sup>.

---

<sup>542</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.184.

<sup>543</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 49 i 50.

<sup>544</sup> *Ibidem*, p. 52 i 53. Prevaldrà, en qualsevol cas, la llei per sobre del RPDT del 1952, veure la sentència del Tribunal Suprem de 7 de juliol de 1960 i de 30 de novembre de 1960.

## **8.2 El règim jurídic del projecte de divisió de béns, drets i obligacions amb el règim constitucional de 1978.**

### **8.2.1 El règim local a la Constitució.**

La doctrina consideraria el règim local com el "*Derecho propio de las colectividades locales, que contempla y regula su organización jurídica, la peculiar posición de las entidades que asumen su representación y administran sus fines peculiares y las relaciones entre éstas y sus miembros*"<sup>545</sup>. Segons la definició del Tribunal Constitucional el règim jurídic de les administracions locals comprendria els aspectes institucionals d'aquesta, que inclouen l'organització i el funcionament, els aspectes competencials i els mitjans personals i materials necessaris per al seu desenvolupament<sup>546</sup>. La Constitució Espanyola regula l'administració local al Títol VIII, relatiu a la organització territorial de l'Estat, que cal considerar deficient, en tant que serà el legislador ordinari qui determinarà quines administracions formen part de l'administració local, la seva organització, les relacions que aquest esglauó administratiu mantindrà amb les administracions superiors, les seves competències, ... tot i que resta clar que aquella s'establirà com a últim element institucional de l'estructura territorial de l'Estat<sup>547</sup>.

A partir de la Constitució de 1978 es consolidarà, així, una estructura territorial que permetrà una divisió vertical del poder, amb un desapoderament de l'Estat a favor de les Comunitats Autònomes, que es recollirà a l'article 137 CE, organitzant territorialment l'Estat en municipis, reconeixent " ... *una pluralidad de sistemas de organización diversos, a la par que integrados, cuya configuración y entramado sólo han quedado esbozados en sus grandes líneas maestras*"<sup>548</sup> i del qual se'n deriva un concepte cabdal per a aquesta nova estructura organitzativa de l'administració local, que serà el de l'autonomia municipal, com a principi descentralitzador territorial d'aquest poder, quelcom que es traduirà en l'assumpció de

---

<sup>545</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006, p. 38.

<sup>546</sup> STC 214/1989, (FJ 1).

<sup>547</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 57.

<sup>548</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 109. SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 57. Per veure la importància del territori en l'articulació del poder a la Constitució Espanyola de 1978, veure BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., "El uso del concepto <territorio> en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, abril-juny, 2002, p. 233 i ss.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

competències pròpies per part dels municipis<sup>549</sup>. Per això, en establir l'estructura de l'Estat, es determina el model d'organització territorial, esdevenint els ens locals institucions bàsiques de rellevància constitucional, d'acord amb els articles 137, 140 a 142, 148 i 149<sup>550</sup>, i que requereix un replantejament i adaptació de la matèria que tractem als nous postulats constitucionals<sup>551</sup>. Més quan, per BALLESTEROS FERNÁNDEZ, la constitució no estableix un model definit de règim local: tan sols garanteix que l'estructura territorial local s'ha de fonamentar en municipis, províncies i illes, no garanteix unes competències exclusives als ens locals, sinó que els garanteix un dret a participar en els interessos o afers que els són propis, on tampoc els garanteix una autonomia financera, sinó una suficiència financera, ex. article 142 de la CE<sup>552</sup>.

No obstant, el problema més greu de la regulació del règim local a nivell constitucional en la seva perspectiva territorial, ha estat, novament, el de no resoldre l'històric excessiu fraccionament de la divisió territorial municipal, amb municipis de naturalesa diferent, destacant el gran nombre de municipis rurals, quelcom que provoca desigualtats en la prestació de serveis, manca de recursos per a prestar-los en els municipis més petits<sup>553</sup>, la

---

<sup>549</sup> Autonomia de naturalesa administrativa segons la STC 25/1981, de 14 de juliol, FJ 3.

<sup>550</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 57.

<sup>551</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.172.

<sup>552</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de ...*, op., cit., p. 40. Per tant, com deia el Tribunal Constitucional en el fonament jurídic tercer de la seva sentència de 28 de juliol de 1981: *"El orden jurídico-político establecido por la constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables de orden constitucional y las formaciones que las protegen son, sin duda, formaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se difiere del legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza"*. Per a una visió general veure FERRET i JACAS, J., "Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local", a FONT i LLOVET, T., (Dir.), *Anuario del Gobierno Local. La reforma de los Estatutos y la legislación local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 39 a 52. JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El govern local en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: primeres reflexions", *Quaderns de Dret Local*, Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 13, febrer 2007, p. 68 a 86. REQUEJO RODRÍGUEZ, P., "El nou disseny de les competències locals", *Quaderns de Dret Local*, Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 13, febrer, 2007, p. 20 a 46. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 109 i 110. La Sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981, senyalà: *"La Constitución española parte de la unidad de la Nación Española, que se constituye en Estado social y democrático de derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización – el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical del poder, la participación en el ejercicio de entidades territoriales de distinto rango"*.

<sup>553</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant Lo Blanch, núm. 13, València, 2003, p. 25 a 30.



dispersió de recursos, la manca de personal qualificat, l'augment del cost dels serveis públics, així com l'increment de la pressió fiscal sobre la població.<sup>554</sup>

### **8.2.2 El règim local com a matèria unitària en el sistema de distribució de competències.**

En els articles 148 i 149 de la CE, vertebradors del sistema de distribució de competències entre l'Estat i les CCAA, no apareix la matèria concreta relativa al règim local. L'article 148.1.2 CE parla de "*legislació local*" i el 149.1.18 de "*règim jurídic de les administracions públiques*". La problemàtica és resolta pel Tribunal Constitucional en les sentències de 28 de juliol de 1981<sup>555</sup> i de 23 de desembre de 1982, que establí la doctrina del caràcter bifront del règim jurídic de les administracions locals<sup>556</sup>, pel que es conclou que correspondrà a l'Estat la competència per a dictar la legislació bàsica relativa al règim local i a les CCAA el seu desenvolupament, si així ho hagueren assumit en els seus respectius estatuts d'autonomia<sup>557</sup>.

### **8.2.3 El concepte general de bases.**

Per la legislació, la doctrina i la jurisprudència s'utilitzen indistintament expressions com "*bases*", "*legislació bàsica*" o "*normes bàsiques*", que la jurisprudència del Tribunal

---

<sup>554</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.286. Fins i tot malgrat el canvi cap a la fusió de municipis, SANZ LARRUGA, F.J., "De la segregación a la fusión de municipios en España", a BALAGUER CALLEJÓN, F. i ARANA GARCÍA, E., (Coords.), *Libro homenaje al profesor Barranco Vela*, Vol. 2, 2014, p. 2403 a 2419.

<sup>555</sup> FJ 5: "*Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma puede hacer de ese derecho ... la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario ...*".

<sup>556</sup> "*Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local, y en consecuencia es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales ... es siempre el resultado de la actividad concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas ... Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como <intracomunitario> o <extracomunitario> no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución ...*".

<sup>557</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de ...*, op., cit., p. 41.

Constitucional considera com a conceptes sinònims<sup>558</sup>. Aquests conceptes atribueixen a l'Estat la capacitat de definir "un comú denominador normatiu" o "el marc d'una política global"<sup>559</sup> sobre una concreta matèria que serà aplicable a totes les CCAA és a dir, garantir un mínim règim jurídic igualitari<sup>560</sup>. Aquest sistema busca reservar una regulació normativa uniforme i vigent per a determinades matèries a tot l'estat, per tal de garantir l'interès general superior que aquest defensa, i envers el qual cada comunitat autònoma podrà, dins del marc competencial establert per la CE i de cada estatut d'autonomia, escriure un sistema normatiu que el complementi o dibuixar una política pròpia que permeti una acció de govern també pròpia, amb l'objectiu de satisfer l'interès autonòmic i particular de cada CCAA<sup>561</sup>. Amb la suma de les dues intervencions, es pretén aconseguir una regulació completa de la matèria de què es tracti, és a dir, una regulació global. Aquest objectiu final impedeix que el legislador estatal, en exercici de les competències proclamades com a "bàsiques", pugui regular de forma completa una matèria, havent de reservar una espai normatiu per a què les diferents CCAA tinguin la possibilitat de desenvolupar les seves polítiques pròpies<sup>562</sup>.

#### 8.2.4 Contingut de les bases del règim local.

---

<sup>558</sup> STC 32/1981.

<sup>559</sup> PEREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, 2000, p. 1.036 a 1.038.

<sup>560</sup> STC 1/1982.

<sup>561</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 7a. ed., Civitas, 1995, p. 290: "Parece por ello más exacto hablar de "norma complementaria" que no "de desarrollo", aun siendo éste el término utilizado por nuestros Estatutos..." i p. 288: "Se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas en tal regulación mediante las normas que en el mismo artículo 149.1 se llaman en algún caso (núm. 27.ª) normas" de desarrollo", término que ha pasado luego a la generalidad de los Estatutos". La Sentència del Tribunal Constitucional de 21 de gener de 1982, estableix: "... lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del estado y la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada ... es que tales bases tengan una regulación uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella materia". I la sentència del mateix Tribunal de 7 d'abril de 1983, el següent: "Por principios, bases o directrices hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea tiene un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo, manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye un límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias..."

<sup>562</sup> STC 32/1983.

En relació a l'abast de les bases en matèria de règim local, seguirem a BALLESTEROS FERNÁNDEZ, qui ens indica que "*Tradicionalmente, en España, la legislación de Régimen Local comprendía un conjunto de leyes y reglamentos que abordaban no sólo la organización y funcionamiento de las correspondientes entidades, sino también el régimen jurídico de su actividad, sus relaciones con las restantes instancias territoriales, sus medios materiales y personales, etc. Pero ceñida la competencia estatal al régimen jurídico <básico> de la Administración Local, es indudable que no podía darse a este concepto una extensión tal que vaciase de contenido la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, impidiendo a éstas desarrollar su propia política territorial. De aquí que se entendiese que el <Régimen Local> debía quedar reducido al conjunto de normas reguladoras del Estatuto subjetivo de los entes que se integran en ese escalón territorial de los poderes públicos, asumiendo un papel similar al de los Estatutos de Autonomía para las diversas Comunidades Autónomas; estatuto local en el que, sólo mínimamente, se debían regular las peculiaridades locales respecto del procedimiento, bienes, funcionarios, hacienda, expropiación forzosa, contratos, concesiones, y competencias, y las necesarias conexiones de estas materias con la legislación sectorial correspondiente*". Per tant, el règim local inclou el règim jurídic de les administracions locals que comprèn els aspectes institucionals de l'Administració local (organització i funcionament), els aspectes competencials i els mitjans personals i materials necessaris per al seu desenvolupament, sent l'Estat a qui li correspondrà procedir a dictar la legislació bàsica i a les comunitats autònomes la de desenvolupament, en els termes exposats<sup>563</sup>. Queda configurada doncs, una matèria, la del règim local, subjecta a una competència compartida o concurrent entre l'Estat i les Comunitats Autònomes<sup>564</sup>.

### **8.2.5 La distribució de competències en matèria d'alteració de termes municipals: una competència compartida.**

---

<sup>563</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de ...*, op., cit., p. 42 i 43.

<sup>564</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 58 i 59. STS de 26 de gener de 1990: "*Establecida una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local (arts. 148.1.2 y 149.1.18 CE) resulta patente que a aquél sólo le corresponde establecer las Bases del Régimen Local y a ello sin duda responde la Ley de 2 de abril de 1985 ... la citada ley no es un texto básico precisado de ulterior desarrollo articulado, sino la fijación de los límites dentro de los cuales las Comunidades Autónomas pueden hacer sus regulaciones particulares, pero en la inteligencia de que sus normas son directamente aplicables, tanto a los administrados cuanto a las Corporaciones que integran la denominada Administración Local*".

L'article 148.1.2 de la CE disposa que les comunitats autònomes podran assumir competències en matèria d'alteració dels termes municipals que es trobin incorporats dins del seu territori, així com d'aquelles funcions pròpies de l'estat sobre corporacions locals, la transferència de les quals sigui autoritzada per la legislació sobre règim local. BARRANCO VELA distingirà aquí dos tipus de competències, "*... por un lado las de alteración de los términos municipales, que no aparece sometida a restricciones en lo que se refiere a su definición como posible competencia exclusiva de la CA (sin perjuicio de las facultades estatales que puedan interferir los procesos administrativos autonómicos, en virtud del artículo 149.1.18 CE. Por otro lado aquellas otras funciones (indeterminadas en sede constitucional) cuya transferencia autorice el Estado en la legislación sobre Régimen Local*".<sup>565</sup> En la mateixa línia s'hi pronuncia PERDIGÓ SOLÀ. Per aquest autor, a diferència de la distribució competencial relativa al règim local que hem analitzat anteriorment, l'article 148.1.2 CE establiria una excepció. Així, la competència relativa a les alteracions dels termes municipals compresos en el territori de cada comunitat autònoma és una competència que ho pot ser de la comunitat autònoma en la mesura que així ho determini els estatuts d'autonomia de cadascuna d'elles, ja sigui com a competència exclusiva o com a competència de desenvolupament de la legislació bàsica, segons els termes que disposin els estatuts d'autonomia. Ara bé, el mateix autor reconeix la poca operativitat d'aquesta distinció. Literalment, l'autor considerarà que "*Esta distinción es en realidad poco operativa en materia de régimen y Administración local pues tanto en aplicación del artículo 148.1.2, como del 149.1.18 de la Constitución, las competencias autonómicas dependen de lo que establezca y permita desarrollar la legislación estatal*".<sup>566</sup>

La totalitat d'estatuts d'autonomia han assumit les competències relatives a l'alteració de termes municipals, pel que la determinació del mapa municipal ha deixat de ser una tasca de l'Estat i ha passat a ser de les comunitats autònomes<sup>567</sup>. PERDIGÓ SOLÀ hi troba lògica en aquest procés al·legant dos arguments. El primer d'ells, seria la impossibilitat de desvincular l'alteració de termes municipals de la pròpia organització territorial de cada comunitat autònoma; el segon, entén que la problemàtica d'aquesta matèria pot ser millor resolta

---

<sup>565</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 111. Destaca el mateix autor, citant a Miguel Sánchez Morón: "*...que la competencia sobre las alteraciones de los términos municipales, que incluye, sin duda, por lógica y por la tradición semántica de nuestro derecho local, la incorporación, fusión y segregación de municipios, se halla separada gramaticalmente del resto del precepto y no afectada por la matización limitativa, <cuya transferencia autorice la legislación de régimen local>, que se refiere a las demás funciones*".

<sup>566</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 27 i 28.

<sup>567</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 112. SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 60 i ss.

apel·lant a la proximitat de la que disposen les comunitats autònomes, sempre però respectant els límits establerts en relació a l'afectació dels límits provincials dins d'una pròpia comunitat autònoma que requeriria, ex article 141.1 de la CE, l'aprovació per part de les Corts Generals, i l'afectació dels límits territorials de les comunitats autònomes que requeririen, a més, la modificació dels estatuts d'autonomia de les administracions autonòmiques afectades.<sup>568</sup>

ESCUÍN PALOP, però, és més contundent a l'hora d'afirmar que el redactat de l'article 148.2 CE no és una previsió que habiliti a les comunitats autònomes a assumir, com a competència exclusiva, l'alteració dels termes municipals, ja que ni aquesta matèria pròpiament, ni la general en la que s'emmarca, el règim local, poden ser encomanades en bloc al legislador autonòmic. La mateixa autora reflexiona sobre la doctrina del Tribunal Constitucional entorn als preceptes acabats de citar, en el sentit que *"El Tribunal Constitucional, al interpretar los preceptos citados y los Estatutos de Autonomía, llega a la conclusión de que el derecho a la autonomía local, constitucionalmente garantizada, no se puede dejar a la interpretación que cada Comunidad Autónoma haga de ese derecho y que la garantía constitucional, por ser de carácter general y configurar un modelo de Estado, lleva, necesariamente, a atribuir al estado la regulación de los principios o criterios básicos en materia de organización y el régimen jurídico de las Administraciones Locales"*<sup>569</sup>.

L'alteració de termes municipals, doncs, tot i la redacció de l'article 148.1.2 CE, resta afectada també pel caràcter bifront del règim local<sup>570</sup>.

---

<sup>568</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 28.

<sup>569</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.287 i 1.288. Seguint a l'autora, aquesta concurrència competencial deriva de determinats preceptes constitucionals que afecten, indirectament, a la organització territorial assignant a l'Estat competències bàsiques en matèria d'alteració de termes municipals. Aquests preceptes serien: *El artículo 137 de la Constitución, del que se induce, como vimos, que el municipio es parte de la organización territorial del Estado; El artículo 140 de la Constitución que al garantizar la autonomía local corresponsabiliza al Estado en la tarea de velar por el respecto de la autonomía municipal y de proveer al cumplimiento de su fin institucional; El artículo 149.1.1 de la Constitución que atribuye al estado la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, cuyo cumplimiento requiere la definición por el Estado de la estructura básica de la Administración Municipal que permita ofrecer a todos los ciudadanos unas prestaciones mínimas; El artículo 149.1.18 de la Constitución, que confía al estado las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, lo que está en íntima relación con los criterios organizativos del artículo 103 de la Constitución, cuya realización requiere una acción reflexiva del estado respecto el aparato administrativo municipal y a su soporte territorial'*. També veure STC 28 de juliol de 1981, 23 de desembre de 1982 i 4 d'agost de 1983.

<sup>570</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 59. STC 23 de desembre de 1982: *"...el régimen jurídico de las Corporaciones locales, aún en aquellas Comunidades Autónomas que, como la catalana, asume el "máximo" de competencias al respecto, es siempre el resultado de la actividad concurrente del estado y de las Comunidades Autónomas ... que hace imposible calificarlo de forma unívoca como intracomunitario o extracomunitario"*. Aquesta distribució competencial també afectaria a les

### **8.2.6 Contingut de la legislació bàsica en relació a les alteracions de termes municipals.**

El procés interpretatiu conjunt dels articles 137, 140, 148.1.2, 149.1.1 i 149.1.18 CE ens determina, segons ESCUÍN PALOP, quin és el contingut de la legislació bàsica en matèria d'alteració de termes municipals. L'autora considera que serien competència estatal els requisits que amb caràcter necessari han de reunir els municipis, les condicions imprescindibles per a la creació i per a la modificació de municipis, el procediment administratiu bàsic sobre alteració de termes municipals o els tràmits procedimentals necessaris per garantir la participació dels municipis interessats, l'objectivitat i l'encert de les resolucions autonòmiques, així com la definició de la política de l'Estat amb vista a la divisió municipal<sup>571</sup>.

### **8.2.7 L'article 13 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.**

Com hem pogut veure anteriorment, fins a l'aprovació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, la situació normativa del règim local era insostenible, anacrònica, centralista i, amb la Constitució de 1978, contradictòria amb els valors i el nou sistema de distribució de competències que aquesta contempla. Calia elaborar un nou cos normatiu que s'adeqüés al contingut de la Constitució pel que, en exercici de les seves competències bàsiques l'Estat, ex article 148.1.18 CE, aprovà la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local que, en el seu article 13, contenia les bases respecte la matèria d'alteració de termes municipals, regulant aspectes relatius a competència, procediment, informació, condicions bàsiques per a la creació de nous municipis i reserva

---

vies d'accés a la cassació, doncs la vulneració de la normativa autonòmica o estatal vehicularia o impediria l'accés al Tribunal Suprem; al respecte veure CARBONELL PORRAS, E., a 'Organización administrativa: la potestad organizativa autonómica: procedimiento, motivación y discrecionalidad. Alteración de términos municipales i el acceso a la casación. Anulación del acuerdo municipal de creación de un puesto de trabajo eventual, anulación de decreto de subvenciones a los municipios por falta de motivación', *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2005, p. 3 a 4., i SERRALLONGA SIVILLA, M.M., "Alteración de términos municipales. Segregación de municipios", *La administración práctica: Enciclopedia Administración Local*, núm. 6, 2010, p. 608. També veure les sentències del Tribunal Suprem de 16 de maig de 2001 o de 22 de febrer de 2005.

<sup>571</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.288.

estatal en matèria de fusions. El citat article res estableix respecte el projecte de divisió de béns, drets i obligacions<sup>572</sup>.

Per tant, és la LRBRL la qui assumeix, primordialment, aquest paper de legislació bàsica, a través del seu article 13, ja que el Real Decret Legislatiu 781/1986, de 16 d'abril, que aprova el Text refós de règim local, a través de la seva disposició final setena, concedeix el caràcter de bàsic, per al que aquí ens interessa, al seu article 2, pel qual cada municipi haurà de pertànyer a una sola província i, en directa relació, al seu article 3.2, pel qual sota cap cas l'alteració de termes municipals podrà suposar la modificació dels límits provincials. En qualsevol cas, per FERNÁNDEZ TORRES tindrà clara la prevalença de la LRBRL per sobre del TRRL<sup>573</sup>.

Tot i l'avenç important que va suposar la LRBRL, part de la doctrina la considera insuficient en relació a l'alteració de termes municipals, atenent a la reforma territorial que era necessària<sup>574</sup> i pel fet que l'article 13 no establiria canvis significatius ni incorporaria requisits nous per a la creació de municipis d'acord amb els seus antecedents legislatius immediats. BARRANCO VELA ho afirma de la manera següent "*Se podría decir que la legislación vigente en materia de creación y supresión de municipios se muestra prudente, lo que ocurre es que ni posición, ni firmeza, ni voluntad de exigir requisitos racionales y detallados no sólo para la creación, sino, también, para el mantenimiento de la municipalidad son sinónimos de imprudencia, y, en este caso, sí de necesidad*"<sup>575</sup>.

---

<sup>572</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 121 i 122. SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 57. PERDIGÓ I SOLÀ, J., op., cit., p. 29.

<sup>573</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., op., cit., p. 17.

<sup>574</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 67. PERDIGÓ I SOLÀ, J., op., cit., p. 29 a 32. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 125.

<sup>575</sup> Article 15 LRL de 1955: *Para crear nuevos Municipios será necesario que cuenten con población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las leyes autorizan. Base tercera de la Ley de Bases de 1975: 1. La totalidad del territorio nacional se divide en términos municipales. Cada término municipal constituirá, en lo posible, un todo continuo. 2. Los términos municipales pueden alterarse por incorporación, fusión, segregación y agregación, cuando existan motivos de necesidad o conveniencia de carácter demográfico, económico, social, urbanístico o administrativo. Se estimulará la incorporación, fusión y agregación de municipios. 3. La alteración será acordada en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Gobernación y en el expediente será preceptiva la información pública, el acuerdo de los Municipios afectados, la audiencia a la Diputación provincial respectiva y el Dictamen del Consejo de estado. 4. La alteración de términos municipales podrá ser acordada de oficio por el Gobierno previa información pública, audiencia de los Municipios afectados y de la Diputación provincial respectiva y dictamen del Consejo de Estado. En caso de que exista oposición por parte de todos los municipios afectados, dicha alteración sólo podrá ser llevada a cabo cuando se trate de Municipios de población inferior a mil habitantes o se refiere a los que formen con sus colindantes un solo conjunto urbano, y en ambos casos, siempre que no cuenten con una*

Per SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA l'article 13 citat suposaria una innovació, ja que atorgaria més competències al legislador autonòmic en aquesta matèria, reservant-se el legislador estatal certs criteris materials i procedimentals que veurem tot seguit<sup>576</sup>. FERNÁNDEZ TORRES el considerarà un precepte complert doncs "*... no requiere en rigor de complemento de ninguna clase para poder ser operativo al cien por cien y que, por descontado, no consiente ni correcciones ni modulaciones basadas en la invocación de preceptos provenientes del ordenamiento jurídico preconstitucional*"<sup>577</sup>. Per contra, ESCUÍN PALOP entén que el primer apartat de l'article 13 no és, en puritat, un precepte de caràcter bàsic. Considera que aquesta és una funció més pròpia dels estatuts d'autonomia que d'una llei bàsica, mentre que de la resta de determinacions les consideraria "*... materialmente básicas y tienen carácter procedimental o de carácter sustancial*"<sup>578</sup>.

La primera redacció de l'article 13 de la LRBRL establia, en el seu apartat primer, que la creació o supressió de Municipis, així com l'alteració de termes municipals, es regularà per la legislació de les Comunitats Autònomes sobre règim local. Disposava, així mateix, que en els procediments administratius es requeriria, en tot cas, audiència als municipis interessats i dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu superior dels Consells de Govern de les Comunitats Autònomes, en el cas que existís, fent-ne partícip, de forma simultània a l'Administració de l'Estat. En l'apartat segon del citat article 13 es recull que la creació de nous municipis només podrà realitzar-se sobre la base de nuclis de població territorialment diferenciats i sempre que els municipis resultants comptin amb recursos suficients per al compliment de les competències municipals, sense suposar una disminució en la qualitat dels serveis que foren prestats. L'últim apartat de l'article, el tercer, reconeix a l'estat una competència de foment de fusió de municipis atenent a criteris geogràfics, socials, econòmics i culturals, amb la finalitat de millorar la capacitat de gestió dels assumptes públics locals<sup>579</sup>.

---

*dotación presupuestaria suficiente para establecer y sostener los servicios públicos considerados esenciales. 5. Los acuerdos de fusión, incorporación y agregación, podrán aprobar simultáneamente la constitución de Entidades Locales menores con el ámbito territorial que corresponda a los anteriores municipios, que conservaran la administración de sus bienes patrimoniales.* BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 125.

<sup>576</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 67.

<sup>577</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., op., cit., p. 17.

<sup>578</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.289 i 1.290.

<sup>579</sup> La disposició transitòria primera de la LRBRL atorga a aquest article 13 el caràcter de bàsic. Respecte a l'apartat tercer, veure FERNÁNDEZ TORRES, J.R., op., cit., p. 22 i 23, qui cita el Dictamen del Consell d'Estat de 8 de setembre de 1994, del qual



Observem, en primer lloc, que l'article es remet a la legislació de les comunitats autònomes per a la regulació de l'alteració dels termes municipals, però sense pronunciar-se en relació a l'òrgan competent d'aquesta ni al rang normatiu necessari de la norma que durà a terme, si és el cas, aquesta regulació<sup>580</sup>.

Al respecte, GUTIÉRREZ LLAMAS analitza la situació arrel de la sentència del Tribunal Suprem de 30 de maig de 1989, que declarava la nul·litat de ple dret del Decret del Consell de Govern de la Comunitat autònoma de la Regió de Múrcia, per mitjà del qual es creava el municipi de Los Alcázares i la immediatament posterior llei de convalidació del decret nul, Llei 4/1989 de 28 de juliol, dictada per l'assemblea regional de la referida comunitat autònoma, de creació del municipi. Segons l'autor, pel Tribunal Suprem, tot i que en un estatut d'autonomia es reculli la competència en la matèria que ens ocupa, és necessària una disposició amb rang de llei per tal que l'òrgan executiu corresponent pugui exercir les seves potestats d'execució, segons indica el fonament de dret cinquè de l'esmentada sentència "... aunque, en efecto, a dicho Consejo corresponde la potestad de ejecución, en definitiva, no es posible ejecutar ningún acto o disposición, decisión o acuerdo que antes no haya sido creado o adoptado y, por tanto, sigue siendo incuestionable que es a la Asamblea Regional a la que le incumbe producir la norma legislativa que los Órganos de Gobierno han de aplicar o ejecutar". Per l'autor, el problema és de distribució de potestats, entenent que el Tribunal Suprem determina que "... no es admisible el ejercicio, de esta competencia, derivado directamente del Estatuto de Autonomía por el Consejo de Gobierno, que sólo puede actuar como consecuencia de una ordenación general de la materia por el respectivo parlamento territorial que lo habilite. De ahí que, en ausencia de esta habilitación normativa específica, corresponda a la Asamblea Legislativa el ejercicio directo de la competencia"<sup>581</sup>.

SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA entenen que la sistemàtica utilitzada per l'article permet distingir entre creació, supressió i alteració de termes municipals, quelcom que facilitaria el desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes. Aquest podrà "distinguir la simple alteración de términos municipales, concebida como una operación

---

considera que del clar posicionament de la LRBR cap a la fusió de municipis no se'n desprèn una "... voluntad igual de restringir las segregaciones."

<sup>580</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 29.

<sup>581</sup> GUTIÉRREZ LLAMAS, A., op., cit., p. 147 a 159.

*particular, de la creación o supresión de municipios (que exige alterar términos), pero que es concebible como operación globalizadora, es decir de carácter general sobre el territorio de la Comunidad Autónoma". Els autors, reflecteixen que el mateix article 13 regula un sistema embrionari (-diseñado en embrión-) que habilita el desenvolupament legislatiu de les alteracions de termes municipals des de dos perspectives diferents. Una particular, que regularia el procediment i els requisits per alterar puntualment territoris que per qüestions diverses hagin esdevingut inadequats, i una general que permetria un disseny territorial general que abastés tot el territori de la respectiva comunitat autònoma. Així, no només consideren que és possible aquest esquema de desenvolupament, sinó que hi és clarament apuntat, doncs "... la cirugía sobre el territorio puede operarse a pequeña escala a través de la aprobación de expedientes concretos o a gran escala, mediante leyes que, respetando el contenido básico del artículo 13, procedan a un nuevo trazado del mapa municipal"<sup>582</sup>, o bé com diu ESCUÍN PALOP "... tienen en las manos de su respectivo legislador la posibilidad de reorganizar la división municipal, teniendo en cuenta las peculiaridades de todo tipo y entre ellas las diversas formas de asentamiento de su población".<sup>583</sup>*

En fi, el citat article estableix uns requisits bàsics procedimentals com són l'audiència als municipis afectats, l'emissió de dictamen del Consell d'Estat o d'òrgan consultiu de la CCAA i posada en coneixement a l'Estat. Pel que fa al primer dels requisits, cal posar-lo en relació amb l'article 5 de la Carta Europea de l'Autonomia Local, que regula la protecció dels límits territorials dels ens locals i segons el qual per a qualsevulla modificació d'aquests hauran de ser consultades prèviament les col·lectivitats locals afectades per via de referèndum allí on la legislació ho permetés<sup>584</sup>. El desenvolupament legislatiu autonòmic preveuria aspectes com "*... órgano que debe llevarla a cabo; plazo, que no debe configurarse con carácter rígido y que debe repetirse cuantas veces se incorporen aspectos nuevos sustanciales en el expediente; valor del pronunciamiento de las poblaciones afectadas; momento procedimental en que procede; derecho a información sobre los planes generales al respecto de la Comunidad Autónoma, etc.*"<sup>585</sup>. Segons ESCUÍN PALOP, "*... es consecuencia, ..., de la garantía constitucional de la autonomía municipal y no plantea problema en orden a su calificación*

---

<sup>582</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 68 i 69.

<sup>583</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.292.

<sup>584</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 30.

<sup>585</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 69 i 70.

como *básico*<sup>586</sup>. Respecte el segon requisit, la doctrina considera l'encert de la previsió, en la mesura que contribueix a l'efectivitat de la descentralització programada en l'apartat primer de l'article 13 LRBR<sup>587</sup>. Per PERDIGÓ SOLÀ "*La información se reduce a dar conocimiento de la alteración de la Administración del estado*", al que se li ha d'afegir "*la publicación de la resolución definitiva en el Boletín Oficial del estado y el traslado de la ejecución de la resolución al registro Estatal de Entidades Locales, trámites escogidos por el nuevo Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, cuyo carácter básico derivaría del propio texto constitucional, cuando en su artículo 137 establece que el estado se organiza territorialmente en Municipios*".<sup>588</sup> Per ESCUÍN PALOP aquest precepte apel·la a la col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, i a la obligació d'aquestes últimes d'informar a aquell de la tramitació d'aquests procediments.<sup>589</sup>

L'apartat segon de l'article 13 estableix quins són els requisits materials per la creació de nous municipis. Aquests, que corregeixen el sistema anterior, tindran el caràcter de mínims, són la part més substantiva de la regulació que ens ofereix l'article 13 i tindrien l'objectiu d'evitar la creació de nous municipis mitjançant la figura jurídica de la segregació<sup>590</sup>. Aquest requisits són els següents: tant sols es podran crear nous municipis sobre la base de nuclis de població territorialment diferenciats. Terminologia que substitueix a l'anterior relativa al requisit de població i territori; en qualsevol cas, els municipis resultants hauran de comptar amb recursos suficients per al compliment de les competències municipals. El concepte de recursos suficients substitueix l'anterior de "*riqueza imponible*"; així mateix, la sostenibilitat dels serveis municipals obligatoris quedarà substituïda pel compliment de les seves competències, siguin atribuïdes pel legislador estatal o per l'autonòmic. Ambdues puntualitzacions suposen una ampliació conceptual del requisit, on no es podrà veure disminuïda la qualitat dels serveis que ja es prestaven, sent aquest un criteri força més restrictiu que l'exigit pels precedents legislatius sobre la matèria<sup>591</sup>.

---

<sup>586</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1290.

<sup>587</sup> COBO OLVERA, T., *Ley de bases de régimen local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, 2004, p. 119 a 121. PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 30. ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1290.

<sup>588</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 30.

<sup>589</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.289.

<sup>590</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 69. PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 30 i 31. BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 127.

<sup>591</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 69.

BARRANCO VELA en fa el balanç d'aquesta nova redacció, en el sentit que no disposa d'una definició de municipi, tot i que els seus elements essencials són la població, el territori i la organització; segueixen vigents les contradiccions històriques en aquesta matèria, doncs podia haver definit els perfils i els elements bàsics que defineixin els municipis, independentment de la qüestió competencial, doncs ara aquesta possibilitat passaria a mans de les CCAA; així, no es supera la visió uniforme del món municipal; no es determinen clarament les competències municipals; no es resol la problemàtica de municipi petit, del que és i del que ha de ser, la formulació de la qual se'n deriva la preocupació de no generar nous municipis, pel que es manté el model de municipi castellà i es mantenen els existents<sup>592</sup>. L'elaboració d'un mapa municipal per a una millor gestió dels interessos locals segueix pendent i la prevalença de la segregació per sobre de la fusió segueix vigent, tot i la idea subjacent de foment de la fusió<sup>593</sup>.

En termes similars es pronuncia ESCUÍN PALOP, doncs apel·la a una manca de claredat en el redactat de l'apartat primer de l'article 13, entenent que "... *la supresión o creación de municipios y la alteración de los términos municipales son cosas diferentes; cuando toda creación o extinción de municipios implica la alteración de otro u otros términos municipales por estar todo el territorio del estado dividido en términos municipales*", tot argumentant aquesta postura utilitzant les reflexions de ROYO VILLANUEVA<sup>594</sup>. Així, les comunitats

---

<sup>592</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 127 i 128.

<sup>593</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 65. Les modificacions posteriors de l'article 13 comentat, la primera operada a través de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per la modernització del govern local ("A este respecto, cabe señalar que por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la más reciente jurisprudencia constitucional, STC 103/2013, de 25 de abril, supondrán, en definitiva, que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación"), i la segona, arrel la Llei 27/2013, 27 desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local han obeït a la política pública de foment de la fusió de municipis i la paralització de noves segregacions, malgrat els posicionaments contraris a la mateixa en aquesta matèria, com ens indica CARBONELL PORRAS, E., a "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, p. 5 a 21. RENYER i ALIMBAU i SABATÉ i VIDAL, al respecte, parlen de "declaració d'intencions" de la LRRL i de la LMRLC, RENYER i ALIMBAU, J., i SABATÉ i VIDAL, J.M., "El municipi", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002, p. 46 i 47.

<sup>594</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.289. ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 26.

autònomes disposaran de competència per al desenvolupament legislatiu de les bases, així com la competència executiva en relació a la alteració de termes municipals, en concret i per al que aquí ens interessa, completar el procediment administratiu més enllà dels aspectes bàsics procedimentals que recull l'article 13 de la LBRL. Les possibilitats legislatives de les comunitats autònomes, segons assumeixin i exercitin les seves competències, poden ser, en comentaris de ESCUÍN PALOP fent referència als dictàmens del Consell d'Estat 1356/1993 i 401/1995, "*Pueden, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 LBRL, regular a través de las leyes y, en su caso, reglamentos la alteración de los términos municipales de su Comunidad Autónoma. En este caso la legislación autonómica desplazará la eficacia o la aplicación de la legislación supletoria del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate, pueden, de conformidad con las bases del Estado, proceder a la adopción de leyes autonómicas, que sustituirán en el territorio de la Comunidad Autónoma la regulación que sobre la alteración de términos municipales contiene el Texto Refundido de las disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. En cuyo caso, serán aplicables, en el territorio de la Comunidad Autónoma, los preceptos del reglamento de Población y demarcación del Territorio de las Entidades Locales que sean compatibles con la ley autonómica, pueden, por último, no ejercer su potestad normativa, en cuyo caso será de aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate la legislación del estado en su integridad. Esto es, la normativa básica y la que tiene carácter supletorio.*"<sup>595</sup>

### **8.2.8 Supletorietat de la legislació estatal i desenvolupament legislatiu per les CCAA.**

Com que no totes les CCAA varen assumir la competència plena en matèria de règim local, i en virtut del que ja plantejava la STC 214/1989, de 21 de desembre, cal tenir present que "*La regulación básica empieza y termina en la LBRL (art. 13), ya que las previsiones del Real decreto Legislativo 781/1986 y del Real decreto 1690/1986 sobre alteración de los términos municipales son meramente supletorias, por lo que su aplicación depende de la ausencia de una legislación autonómica específica*"<sup>596</sup>. I respecte el TRRL caldrà, àdhuc, tenir

---

<sup>595</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.292 i 1.293.

<sup>596</sup> "... prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras comunidades, sino también la simple inactividad normativa que, transitoriamente o no, pueda producirse en aquellas Comunidades Autónomas con competencia para desarrollar las normas

present que decau enfront a la LRBRL, que preval i és superior a aquell text refós, com ens indica FERNANDEZ TORRES<sup>597</sup>.

El caràcter supletori i transitori del TRRL es posa de manifest, a títol d'exemple, en la sentència abans citada del Tribunal Suprem de 30 de maig de 1989 i comentada per GUTIÉRREZ LLAMAS. En aquest sentit, respecte l'article 9.5 del dit TRRL, que estableix que la resolució definitiva del procediment d'alteració de termes municipals es farà per Decret del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma corresponent, el Tribunal Suprem considera " ... *tras ordenar lo que ordena el citado artículo 13.1 de la Ley, jurídicamente es de todo punto inadmisibile que una norma, como la invocada (el texto refundido), pueda aprovechar la facultad que aquélla le confiere con la exclusiva finalidad de refundir los textos legales preexistentes, para insertar un precepto que venga a contradecirla, porque ello excede de la autorización y apoderamiento que se deba al Gobierno de la Nación para "regularizar, aclarar y armonizar dichas disposiciones", toda vez que supondría la posibilidad de que el poder ejecutivo invadiera potestades ajenas que expresamente el artículo de la Ley a cuyo amparo se actuara atribuye al Órgano legislativo de las Comunidades Autónomas*", pel que entén, GUTIÉRREZ LLAMAS, que el TS considera produït un excés en les atribucions que la disposició final primera de la LRBRL atribueix. No obstant, el mateix puntualitza que no existeix una invasió de potestats pròpies dels òrgans legislatius de les comunitats autònomes atès el caràcter supletori i transitori del TRRL, sent així que SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA consideren el precepte citat del TRRL com a no bàsic<sup>598</sup>. Per GUTIÉRREZ LLAMAS la raó de la extralimitació no és l'argument anterior, sinó el fet que la regulació de l'article 9.5 del TRRL innova l'ordenament jurídic, generant un precepte normatiu arrel de la "*técnica de la refundición*" inexistent prèviament<sup>599</sup>, quelcom que vulnera aquesta tècnica legislativa<sup>600</sup>.

Existia doncs un règim transitori en matèria d'alteració de termes municipals, sens dubte fruit, com manifesta PERDIGÓ SOLÁ, de l'aplicació directa i general de l'article 149.3 CE, tant per al nivell legislatiu com al nivell reglamentari. Una legislació transitòria integrada pels articles 3.1 i 4 a 11 (el 2 i el 3.2 són bàsics) del TRRL, i pel Real Decreto 1690/1986, de

---

*básicas estatales*". ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.291. Veure Dictamen Consell d'Estat núm. 55251, de 27 de setembre de 1990 o el 2041/98, de 21 de maig de 1998, per a la situació contrària.

<sup>597</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., op., cit., p. 17.

<sup>598</sup> SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 81.

<sup>599</sup> GUTIÉRREZ LLAMAS, A., op., cit., p. 161 a 163.

<sup>600</sup> DE OTTO PARDO, I., *Derecho constitucional. Derecho de fuentes*, Ariel Derecho, 1987, p. 182 a 194.

11 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de Població i Demarcació Territorial<sup>601</sup>. El caràcter supletori d'aquest últim no pot derivar de la Disposició Transitòria citada en tant que aquesta, com hem vist, es refereix tant sols al TRRL, pel que s'obté arrel del citat 149.3 CE<sup>602</sup>. L'esmentat Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, que no aporta pràcticament res de nou respecte el RPDT de 1952 en aquest aspecte (en qualsevol cas, refon alguns preceptes dispersos), articula les exigències documentals d'aquest tipus de procediments, distingint entre la documentació general, les estipulacions jurídiques i econòmiques i la documentació específica per als supòsits de segregació parcial. El projecte de divisió de béns, drets i obligacions es configura com un element documental obligatori en el marc d'un procés de segregació municipal<sup>603</sup>.

En el marc del sistema de distribució de competències establert a la CE, en concret a l'article 148.1.2 de la CE i en base a l'article 13 de la LRBRL i 2 i 3.2 del TRRL<sup>604</sup>, les CCAA

---

<sup>601</sup> La *Disposició Final Primera* de la LRBRL estableix: "Se autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en el plazo de un año, y en un sólo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria. La refundición comprenderá también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. El Gobierno, en idéntico plazo, procederá a actualizar y acomodar a lo dispuesto en la misma, todas las normas reglamentarias que continúen vigentes y, en particular, los siguientes Reglamentos: a) El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. b) El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. c) El Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. d) El Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. e) El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores. f) El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, con las modificaciones de que haya sido objeto por disposiciones posteriores."

<sup>602</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 33.

<sup>603</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 227. PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 52. Per bé que aquesta documentació és exigible a altres supòsits, com els d'agregació a altre municipi, doncs la casuística és la mateixa. *Ibidem* op., cit., p. 54 i 55.

<sup>604</sup> "El texto refundido por imperativo de la propia técnica de refundición comprende la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones con rango de ley anteriores a la aprobación de la Ley Básica (Disposición Final Primera, primer párrafo); el reglamento, por su parte, de acuerdo con lo dispuesto también en la Ley Básica (Disposición Final Primera, párrafo segundo), se actualiza y acomoda a la norma básica. En consecuencia, el legislador, tanto de uno como de otro texto legal, ha aprovechado en una materia como ésta, sólo ligeramente afectada por el contenido del artículo 13, para poner en orden en la confusa situación precedente y, en consecuencia, aclarar el régimen de la alteración de términos municipales, dejando intacta, por ello, la otra vía que hemos visto abre el artículo 13 y que habría de ser abordada por la legislación en cada Comunidad Autónoma". "En cualquier caso, toda esta regulación tiene carácter supletorio para las Comunidades Autónomas que pueden proceder a su modificación, sin más limitaciones que las explicadas anteriormente. Así lo establece con claridad la disposición final séptima, 1.a del texto

poden dur a terme el seu desenvolupament normatiu pel que poden dictar lleis de caràcter general sobre el règim local o bé lleis específiques sobre l'alteració dels termes municipals<sup>605</sup>.

### **8.2.9 Una breu referència a la legislació autonòmica sobre la matèria.**

L'article 96 de la Llei 5/2010, de 11 de juny, d'Autonomia Local d'Andalusia, estableix que la formació de l'expedient exigirà *cartografía en la que se refleje la delimitación actual del término o términos municipales afectados, así como la que se pretenda alcanzar (1.b)*, i específicament per a la segregació per a la constitució d'un nou municipi *(2.a) Propuesta que contenga el nombre del nuevo municipio, con indicación del núcleo de población en el que ha de radicar su capitalidad, caso de que tuviese más de uno, (2.b) Propuesta relativa al régimen especial de protección de acreedores con respecto a las obligaciones asumidas por el nuevo municipio i (2.c) Propuesta de atribución al nuevo municipio de bienes, créditos, derechos y obligaciones procedentes del municipio originario y régimen de usos públicos y aprovechamientos comunales, así como las bases que se establezcan para resolver cualesquiera de las cuestiones que pudieran suscitarse entre ellos en el futuro.*

El Decret 346/2002, de 19 de novembre, del Govern d'Aragó, pel que s'aprova el seu Reglament de Territori i Població de les Entitats Locals d'Aragó, en l'article 20.1, relatiu a la documentació necessària, estableix el següent: *a) plano a escala 1:5000 del término o términos municipales que han de ser objeto de alteración, señalando, si procede, los nuevos límites de los municipios; b) informe justificativo de que concurren los requisitos necesarios para llevar a cabo la alteración que se propone; c) memoria acreditativa de que el municipio o los municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la Ley; d) los pactos que hayan podido acordarse entre los Ayuntamientos interesados; e) en el caso de segregación, las previsiones relativas a los bienes, derechos y acciones así como a las obligaciones, deudas y cargas del municipio originario que deban ser imputados a la porción de territorio y población que se segrega; f)*

---

*refundido, que sólo otorga la condición de básica y, por tanto, no modificable por la legislación de desarrollo al artículo 2 (<cada municipio pertenece a una sola provincia>), y al artículo 3.2 (<en ningún caso la alteración de términos municipales podrá suponer modificación de los límites provinciales>), ambos como consecuencia de los preceptos constitucionales sobre límites territoriales provinciales que veremos más adelante". SOSA WAGNER, F., i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 71 i 72.*

<sup>605</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 32 a 34.



*en el caso de creación de un nuevo municipio, un avance del presupuesto de la nueva entidad acompañado de la justificación de cada uno de los ingresos que en el mismo se contemplen.*

L'article 7 de la Llei 10/1986, de 7 de novembre, reguladora de la demarcació territorial dels Consells del Principat d'Astúries, estableix que *se creará una Comisión Mixta de miembros de las Corporaciones implicadas en la alteración de los términos municipales, que respetará la proporcionalidad de los grupos que las integren y cuya Comisión, con carácter asesor, tendrá vigencia durante todo el período de tramitación y hasta que haya resolución en firme por el órgano competente.* A l'article 8 regula que *1. Los acuerdos municipales deberán expresar en todo caso las causas que justifiquen la necesidad o conveniencia de la demarcación territorial que se pretenda, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.º de la presente Ley. 2. En los casos de creación de nuevos Concejos habrá de indicarse también el nombre y capitalidad de los mismos. 3. Cuando se trate de los supuestos a que se refieren los apartados 1.b) y 2.c) del artículo 2, o cuando se pretenda la segregación de parte o partes del término de un Concejo para agregarlas a otro u otros limítrofes, los acuerdos deberán expresar, además, la forma de liquidar las deudas o créditos contraídos, la fórmula de administración de los bienes y las estipulaciones que convengan a los Concejos afectados respecto a las obligaciones, derechos e intereses,* i, l'article 10 que *1. Los acuerdos de los Concejos se remitirán a la Consejería de Interior y Administración Territorial que, a su vista, valorará la viabilidad o no de la modificación pretendida ordenando, consecuentemente, la incoación del procedimiento o el archivo de las actuaciones, de lo que dará conocimiento a los Concejos interesados. En los supuestos a que se refiere el artículo 8.3 de la presente Ley, se habrá de adjuntar necesariamente a los acuerdos el plano de las partes de los términos municipales a segregar con señalamiento de los nuevos límites de los Concejos afectados.*

Llei 5/1997, de 22 de juliol, reguladora de l'Administració Local de Galícia disposa, en l'article 34, que *1. Deberán incorporarse a los expedientes de alteraciones de términos municipales los siguientes documentos, sin perjuicio de cuantos otros se estimen oportunos: a) Plano del término o términos municipales que vayan a ser objeto de alteración, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria de los municipios. b) Informe en el que se justifique que concurren las motivaciones necesarias para llevar a cabo la alteración que se propone. c) Memoria justificativa de que las alteraciones no merman la solvencia de los municipios a que afectan, en perjuicio de los acreedores, o, en su caso, acta notarial en la que se acredite, por comparecencia de las dos terceras partes de los vecinos de las porciones segregadas, que se comprometen en el nuevo municipio a responder*

*subsidiariamente, en su día, respecto a la parte correspondiente de los créditos que existan, salvo las obligaciones personales de cada uno de aquéllos. 2. Asimismo, se aportarán las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar, cuando procedan: a) La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. b) Las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios. c) Cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a las obligaciones, derechos e intereses de cada uno. I en l'article 35, 1. En los supuestos de segregación parcial para constituir un nuevo municipio, se incorporarán al expediente, además de los documentos a que se refiere el artículo anterior, los siguientes documentos: a) Informe demostrativo de que ni el nuevo municipio ni el originario u originarios carecerán de los medios precisos para el cumplimiento de sus fines. b) Proyecto de división de bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y cualesquiera otros derechos y obligaciones entre el Ayuntamiento o Ayuntamientos originarios y el nuevo, y bases que se establezcan para resolver, posteriormente, cualesquiera otras cuestiones que no hubiese sido posible dilucidar. c) Certificación, expedida por el Secretario, de los bienes, derechos y aprovechamientos comunales del municipio o municipios objeto de la segregación, así como de los que correspondan exclusivamente al vecindario de la parte o partes que se hubiesen de segregar. d) Certificación del Secretario relativa al número de electores, habitantes y vecinos de los términos municipales y de la porción que se pretenda segregar. 2. En los casos de segregaciones parciales de términos municipales iniciadas a petición de las dos terceras partes de los vecinos, se acreditará, mediante certificación del Secretario del Ayuntamiento respectivo, extendida al final de las firmas que suscriban la solicitud, que han de estar autenticadas notarialmente, que los firmantes figuran como residentes vecinos en el padrón municipal.*

L'article 13 de la Llei 6/1988, de 25 d'agost, de Règim Local de la Regió de Murcia, determina que *la alteración de términos municipales lleva consigo la de los bienes, derechos, deudas y cargas en función del número de habitantes y de la riqueza imponible de las porciones de territorio afectadas. En su caso, la alteración podrá comportar la de los restantes medios personales y materiales. Igualmente, se determinará, cuando proceda, el nombre del nuevo municipio y el núcleo urbano en que se fije la capitalidad*<sup>606</sup>.

---

<sup>606</sup> Altres regulacions, menys transcendents per al que aquí ens interessa, les podem trobar als articles 19 i 20 de la Llei 1/2003, de 3 de març, de l'Administració Local de La Rioja, a l'article 17 de la Llei Foral 6/1990, de 2 de juliol, de l'administració local de Navarra, a l'article 14 de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de la Generalitat, de Règim Local de la Comunitat Valenciana, a l'article

A Catalunya, finalment, ens remetem al Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, el qual, a l'article 13, disposa que a l'expedient s'han d'incorporar, com a mínim, els documents següents: a) *Memòria justificativa de la concurrència dels requisits necessaris per dur a terme l'alteració que es proposa i acreditació de la suficiència de recursos per prestar els serveis mínims obligatoris*, b) *Plànol de la nova delimitació de la zona objecte de l'alteració dels termes municipals. En el cas que l'expedient afecti zones urbanes, el plànol haurà de ser a escala 1:5.000 o més gran*, c) *Divisió de béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també la de les obligacions, deutes i càrregues i l'assignació de personal*, d) *Si s'escau, els pactes intermunicipals que s'hagin establert entre els municipis interessats*, e) *Tots els altres documents, informes i reclamacions que s'hagin produït en el tràmit d'instrucció de l'expedient*.

#### **8.2.10 L'absència de règim jurídic adequat en l'operativa del projecte de divisió de béns, drets i obligacions.**

A títol de conclusió, faríem a bé recordar que BARRANCO VELA fa referència a ROYO VILLANUEVA quan manifestava que "*<faltan normas, bases o reglas para llevar a efecto la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos>*"<sup>607</sup>. En l'anàlisi particular de la qüestió dels funcionaris afectats per una alteració de termes municipals, CLAVERO AREVALO també arribaria a la mateixa conclusió, quina seria la manca d'atenció del legislador en aquesta matèria, en tant que "*Esta ausencia de estudio doctrinal ha determinado que las legislaciones no hayan dedicado soluciones a unos problemas jurídicos que por afectar a un gran número de funcionarios y a su carrera profesional bien merece tenerlo*", tot plantejant-ho com un problema doctrinal "*de indiscutible interés*", que esperava fos resolt amb el desenvolupament legislatiu posterior a la LRBRL, mitjançant reglaments de desenvolupament "*... es de esperar que los Reglamentos que la desarrollen, sea el de Población y Términos Municipales, sea el de Funcionarios, nos ofrezcan principios generales y soluciones concretas para cada caso de alteración de términos municipales.*"<sup>608</sup>.

---

16 de la llei 2/2003 de 11 de març, d'administració local de la Comunitat de Madrid, a l'article 16 de la llei 1/1998, de 4 de juny, de Règim Local de Castella i Lleó, o bé a l'article 21 de la llei 3/1991, de 14 de març, d'Entitats Locals de Castella-La Manxa.

<sup>607</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 302.

<sup>608</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 1, 2, 12 i 13.

## **9. El projecte de divisió de béns, drets i obligacions des de la perspectiva formal: el projecte i els documents que afecten a la divisió de béns, drets i obligacions.**

### **9.1 L'article 14 del Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals.**

L'article 14 del Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, estableix que en l'expedient d'alteració de termes municipals caldrà incorporar, en un primer bloc documental, plànol del terme o termes municipals que hagin de ser objecte de l'alteració, amb assenyalament, si s'escau, dels nous límits o línia divisòria dels municipis, informe en què es justifiqui que concorren les motivacions necessàries per dur a terme l'alteració que es proposa i memòria justificativa que les alteracions no minven la solvència dels ajuntaments a què afectin, en perjudici dels creditors, o, si escau, acta notarial en la qual s'acrediti, per compareixença de la majoria dels veïns de les porcions segregades, que es comprometen davant el nou municipi a respondre subsidiàriament, al seu dia, pel que fa a la part corresponent dels crèdits que existeixin, excepte les obligacions personals de cada un d'aquells; en un segon bloc, hi constaran també les estipulacions jurídiques i econòmiques que es proposen, entre les quals han de figurar, quan siguin procedents, la forma de liquidar els deutes o crèdits contrets per cada municipi, les fórmules d'administració dels seus béns i qualsevol altre que convinguin als municipis afectats pel que fa a obligacions, drets i interessos de cadascun; en tercer lloc, i concretament per als supòsits de segregació parcial per a constituir un nou municipi, caldrà incorporar informe demostratiu que ni el nou municipi ni l'antic o antics mancaran dels mitjans necessaris per al compliment dels seus fins, projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altres drets i obligacions entre l'Ajuntament o Ajuntaments originaris i el nou, i bases que s'estableixin per resoldre, posteriorment, qualsevol qüestió que no hagués estat possible dilucidar, certificació, expedida pel secretari, dels béns, drets i aprofitaments comunals del municipi o municipis objecte de la segregació, així com dels que corresponguin exclusivament al veïnat de la part o parts que s'haguessin de segregar i certificació del secretari relativa al nombre d'electors, habitants i veïns dels termes municipals i de la porció que es pretén segregar; en últim terme, en els casos de segregacions parcials de termes municipals, iniciades a petició de la majoria de veïns, s'acreditarà, mitjançant certificació del secretari de l'ajuntament respectiu, estesa al final de les signatures que subscriuguin la sol·licitud, que els signants figuren com a residents veïns en el Padró Municipal.

Doncs bé, el projecte de divisió de béns, drets i obligacions seria un dels documents que formarien part de l'expedient administratiu que cal tramitar preceptivament per a la segregació. Ara bé, ja d'antuvi hem de posar de manifest que, en la seqüència de la partició entre els municipis arrel d'una segregació, l'esmentat projecte no serà l'únic document transcendental que caldrà tenir present. Altres dels relacionats anteriorment incorporaran pactes, acords, tècniques o principis que serviran per a concretar, a nivell operatiu o executiu, aquella divisió.

## 9.2 La qualificació jurídica dels documents citats.

En qualsevol cas la doctrina qualificarà aquests documents, a tots ells, com d'essencials. Un caràcter essencial que en marcarà, en cas d'infracció, la nul·litat, com ens recorda CASTELAO RODRÍGUEZ, tot citant la sentència de Tribunal Suprem de 13 d'abril de 1954, en el sentit que "*Obsérvese que aquí los documentos exigidos son los citados <que deberán incorporarse...>. Así: Es nulo el expediente de alteración de término municipal si no se acompañaron al escrito los documentos del artículo 16 del Reglamento de términos municipales de 2 de julio de 1924 y no se evaluaron las audiencias previstas en el mismo artículo*"<sup>609</sup>. De fet, per PALMA FERNÁNDEZ, el propi expedient administratiu és una exigència legal, amb tràmits ineludibles, doncs a través d'ell es procedeix a la verificació dels requisits per a la creació d'un nou municipi<sup>610</sup>.

En la mateixa línia trobem PERDIGÓ SOLÀ per a qui "*los distintos documentos que forman el expediente administrativo de alteración de términos municipales constituyen, en su conjunto, el elemento esencial del procedimiento de alteración*". És mes, àdhuc no tant sols l'expedient en si té la finalitat universal de tot expedient administratiu la qual és la de justificar, motivar i exposar les causes de la finalitat perseguida, en aquest cas les d'una segregació parcial, sinó que té un objectiu primordial, particular i altrament més complicat de resoldre que la pròpia alteració de termes municipals, quin és el de la partició de béns, drets i obligacions i, conseqüentment, també el de resoldre la successió entre persones jurídicopúbliques. L'efecte més interessant d'aquest procés, anirà més enllà de la problemàtica de la delimitació territorial entre els municipis afectats i es concentrarà, com ens indica ROYO

---

<sup>609</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 203.

<sup>610</sup> PALMA FERNÁNDEZ, J.L., op., cit., p. 267.

VILLANUEVA, en una conseqüència-efecte de la segregació, objecte d'aquestes línies, doncs "*Más el efecto más interesante es el relativo al destino de los derechos, bienes y deudas del Municipio desaparecido o transformado*"<sup>611</sup>.

Per tant, la importància de l'expedient deriva de la necessitat d'explicar no tan sols les diferents causes que vehiculen les modificacions del mapa municipal sinó, també, explicar l'efecte principal d'aquella alteració, que és la divisió del territori, dels béns i de les obligacions, matèria aquesta, com apuntàvem, emmarcada en el fenomen de la successió d'ens públics, poc tractada per la doctrina fins a l'aparició del fenomen de l'organització territorial autonòmica doncs, com ens indica BARBERÀ GOMIS, abans de les transferències de funcions i serveis entre Estat i CCAA aquell fou un fenomen únicament estudiat per la doctrina en el marc de les alteracions de termes municipals<sup>612</sup>.

Els processos d'alteració de termes municipals, que engloben situacions jurídiques diferents com la incorporació, la fusió o bé la segregació de termes municipals, no comporten la desaparició de béns, d'obligacions existents o de relacions jurídiques generades en el territori o territoris afectats per aquella alteració. Es produeix, com veurem, un canvi de titularitat pública d'aquells i d'aquelles, en tant que "... *toda la actividad de una organización pública es asumida por la entidad que la sustituye*"<sup>613</sup>. És més, i en una lectura ja més pràctica, PERDIGÓ i SOLÀ identifica les qüestions més problemàtiques del procés de segregació tot destacant-ne la divisió de béns, serveis públics, tributs i ingressos, deutes i funcionaris<sup>614</sup>, d'aquí que els documents que recullin aquesta partició, en l'expedient d'alteració, tinguin un especial rellevància i siguin objecte del present estudi.

En el mateix sentit la sentència del Tribunal Suprem de 22 de novembre de 1989, Sala Especial de l'article 61 de la LOPJ, qualificarà de pressupost essencial de la segregació de municipis, no tan sols la distribució física o geogràfica, sinó també l'econòmica "*En efecto, la Sala Cuarta en cuantas ocasiones ha tenido la oportunidad (sentencias de 29 de octubre de 1959, 17 de mayo y 30 de noviembre 1960, e incluso las dos ahora amparadas) califica como*

---

<sup>611</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 55.

<sup>612</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 52. BARBERÀ GOMIS, J.R. "Aspectes demaniais de les transferències de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya", *Quaderns de Treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics*, núm. 8, Barcelona, 1987, p. 111 i 112.

<sup>613</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.312.

<sup>614</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 55 i 56.

*presupuesto especial de las segregaciones de municipios no solo la distribución física sino la económica, por exigencia explícita de la Ley de Régimen Local, donde se ordena la formalización, en tales casos, de la división del territorio y conjuntamente de los bienes, derechos y acciones, así como de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible respectivos (art. 19, Texto Articulado y Refundido de 24 de junio de 1955). En el mismo sentido, como es obligatorio, se pronuncia el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (art. 12 y 20, 1, 4º y 6º), donde se explica cómo ha de documentarse tal fundamental requisito previo. Una vez admitida la necesidad e importancia de este, sin desviación alguna del criterio jurisprudencial consolidado como «doctrina legal», la sentencia de 22 de diciembre de 1986, ahora impugnada, lo considera cumplido con el nº25, donde se establece que corresponderán a cada Municipio los derechos y obligaciones comprendidos en su respectivo ámbito territorial, con arreglo al plan de división (documento nº 20), habiéndose formalizado más adelante dicha separación económica en acta de 6 de diciembre de 1981, con la mutua conformidad de las comisiones representativas del Ayuntamiento ... y de los vecinos promotores de la segregación»<sup>615</sup>.*

La importància d'aquests documents també es posa de relleu en relació amb el deure inexcusable de l'administració local afectada, hom entén el municipi matriu, de procedir i tramitar, amb tot rigor i de forma adequada, l'expedient administratiu de segregació. En aquest sentit la citada STS de 31 de març de 1986 és prou contundent en establir que "*... es decir, la Corporación Municipal de ..., pudo y debió exigir se cumplieran adecuadamente todas las exigencias del párrafo segundo del artículo veinte de Reglamento de Población y Demarcación Territorial, a fin de que el expediente saliera del ámbito municipal con todos los datos cuya falta ahora es alegada, a fin de que, tanto la Excm. Diputación de ... y el Gobernador Civil de la citada provincia, cuanto el Gobierno del Estado, pudieron aquéllos informar debidamente la cuestión y éste decidir sobre ella y al no hacerlo hecho así, faltó a un inexcusable deber, falta en la que ahora, lógicamente, no puede ni debe ampararse para formular peticiones respecto de insuficiencias que, oportunamente, debió evitar; ...*"

Els documents que integren l'expedient haurien de respondre a la complexitat del fons que ens ocupa, doncs es transforma una entitat que existeix, en una altra de nova i en una reestructuració de l'existent. Doncs si parléssim d'una entitat que senzillament es dissol i

---

<sup>615</sup> LEGISLACIÓN LOCAL, Textos Legales concordados y anotados del Régimen Local, Tom I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996, p. 374.

desapareix, integrant-se en un altre municipi, com seria el cas de la fusió, la qüestió no seria tant complexa doncs "... <ningún derecho asiste a los vecinos sobre el patrimonio comunal de la Entidad Local que ha de disolverse, debiendo integrarse en el patrimonio del Municipio a que la Entidad pertenece>. Tampoco estamos ante el caso de una comunidad de bienes propia de una Entidad local menor, ya que en este caso, y en cuanto y en cuanto al producto en metálico existente, procedente de compensaciones de prestaciones personales, <no hay reparo a que se distribuya entre dicho vecindario por su propia índole al resultar del trabajo de los vecinos>".<sup>616</sup>

### **9.3 Els documents que integren l'expedient de segregació i la seva relació amb el procés de partició de béns, drets i obligacions.**

#### **9.3.1 Introducció.**

Per a establir una sistemàtica en l'estudi de la documentació de l'article 14 del RPDT abans citat, seguirem a PERDIGÓ i SOLÀ<sup>617</sup>, tot i no haver estat l'únic autor en aquesta tasca de sistematització<sup>618</sup>. Així, l'autor divideix l'esmentada documentació en tres grups: documentació general, estipulacions jurídiques i econòmiques, i la documentació específica per als supòsits de segregació parcial. Seguirem la sistemàtica emprada per aquest autor per a un millor estudi de la matèria.

#### **9.3.2 La documentació general de l'expedient.**

##### **9.3.2.1 La documentació gràfica: el plànol o croquis.**

És necessària la incorporació d'un plànol del terme o termes municipals que hagin de ser objecte de l'alteració amb assenyalament, si escau, dels nous límits o línia divisòria dels municipis. Pel Consell d'Estat, aquesta delimitació en els plànols ha de ser "*perfilada*"<sup>619</sup>. Nogensmenys, la importància de la perfecta delimitació territorial en l'expedient que es tramiti,

---

<sup>616</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 303.

<sup>617</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 52.

<sup>618</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 227 i ss.

<sup>619</sup> Dictamen del Consell d'Estat de 14 de març de 1991, exp. 391/1991: "*Según los informes técnicos que igualmente figuran en el expediente, la división o línea divisoria entre los municipios resultantes quedan perfiladas en los planos aportados*".



també ha estat recollida per la jurisprudència, d'acord amb les sentències del Tribunal Suprem de 12 de desembre de 1989, de 31 de març de 1986, de 7 de juliol de 1970 i 30 de novembre de 1970<sup>620</sup>. La sentència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986, respecte el croquis o mapa i la seva funcionalitat, establia el següent: *"..., no lo es menos que la falta de aportación de un croquis o mapa debidamente confeccionado y a falta de detalles tan trascendentes como la ubicación en él de las localidades de ..., dando la impresión de que ... era una localidad única en el nuevo territorio municipal y que éste sólo dependía de ella, indujo, sin duda a error, como claramente se infiere del informe ..., pues aunque es cierto que en algunos informes, concretamente en el del Consejo de Estado, se hace referencia a ..., no se destaca su calidad de localidades separadas y se les da la categoría de barriadas, término confuso que no permite tener una idea cierta y cabal del planteamiento del problema; todo ello, como se indica en la alegación cuarta de esta sentencia, debió ser clarificado por el Excmo. Ayuntamiento ... antes de dar curso al expediente de segregación, concretando, además, en sus acuerdos, inicial y de trámite, las circunstancias concurrentes a fin de que pudieran ser debidamente conocidas por quienes habían de informar después y por el Consejo de Ministros que, posteriormente había de resolver; ..., necesario es volver a la doctrina jurisprudencial de esta Sala y tomar en consideración, además, el principio democrático que informa la legalidad sobre creación de nuevos municipios por segregaciones parciales de parte del territorio municipal de otro u otros; en cuanto a lo primero, conviene recordar de nuevo la sentencia de siete de Julio de mil novecientos sesenta, tanto porque la misma estima infracciones graves determinantes de la nulidad la falta de concreción del proyecto de división de bienes, aprovechamientos públicos, etc., cuanto la inexistencia de un croquis o mapa determinante gráfico de todos los particulares que tienen trascendencia geográfica para la determinación del nuevo territorio municipal, de tal forma que no basta con el señalamiento de una superficie -seis mil ochenta y cinco hectáreas en este caso- sino la concreción de una línea delimitadora que señale los accidentes geográficos por donde pasa, fincas que corta o contornea, expresión de puntos de referencia y demás particulares que permitan su fijación sobre el terreno, nada de lo cual se expresa en los documentos gráficos aportados, sin duda, por la falta inexcusable, que también pone de relieve la sentencia indicada, de la existencia de un técnico que lo refrende, lo que determina que la línea establecida, si no arbitraria, sí resulta caprichosa y falta de la debida justificación, aparte de relegar a un futuro expediente de deslinde su fijación definitiva, todo lo cual constituye fuentes de futuros conflictos intermunicipales, que, a lo que*

---

<sup>620</sup> LEGISLACIÓN LOCAL, op., cit., p. 374 i 378.

*parece, no constituyen meras potencialidades, creándose así situaciones de incertidumbre y aun inseguridad jurídica que, en todo caso, deben evitarse; y esta doctrina anulatoria viene ratificada por la sentencia de esta Sala de treinta de Noviembre de mil novecientos setenta, la que, con cita o invocación del artículo diez y nueve de la Ley de Régimen Local, establece que, en los casos de segregación, como en definitiva lo es el de autos, se hará conjuntamente la división del territorio y la de los bienes, derechos y acciones, correspondiendo decidir sobre el caso al Consejo de Ministros en el momento de la creación o segregación, de tal forma que no queden cuestiones diferidas o no resueltas que sean motivo de futuros conflictos*<sup>621</sup>.

Al seu torn, la STS de 12 de desembre de 1989 establia, en relació a la finalitat del plànol o croquis, que: "*Dos exigencias establece esa preceptiva, que son las siguientes: 1.º La segregación estricta de lo necesario con la delimitación perfecta del territorio; y 2.º La ya señalada división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargos; pues bien, si se analiza con detenimiento el expediente no resulta claro que la zona delimitada como segregable coincida con lo verdaderamente justificado, aun dando a ésta una extensión adecuada a un desenvolvimiento de futuro que evite el replanteamiento de la cuestión años más tarde, ...; para una adecuada actuación, es necesario concretar la zona a segregar mediante una relación parcelaria completa y el viario existente, así como, en su caso, la zona lógica y previsible de expansión, confeccionado el mapa parcelario, replanteando sobre el terreno de zona a segregar, levantando el mapa pertinente y fijando su superficie exacta y lo cierto es que nada de eso resulta del expediente y todavía menos del Decreto impugnado, donde después de señalar una serie de puntos referenciales, se mencionan los planos del expediente, que son varios y distintos, sin que se concrete ninguno de ellos, indicándose, finalmente, una superficie aproximada de 298 hectáreas que, al no tener una justificación pormenorizada, resulta o, al menos lo parece, excesiva para la segregación justificada*".

La jurisprudència pretén dotar al plànol o croquis sol·licitats d'una finalitat, que és la determinació dels territoris resultants. Així, a títol d'exemple, per la sentència del Tribunal Suprem de 30 de gener de 1990 no existeix irracionalitat en la divisió territorial entre el municipi matriu i el sorgit en un procés de segregació si el territori d'aquest és coincident amb el d'una anterior entitat local menor o parròquia eclesiàstica. En concret "*... no desvirtúan por sí solas los detallados estudios del expediente (folios 92 y siguientes), ni la preexistente*

---

<sup>621</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 214.

*identidad territorial de la parroquia y de la entidad local menor con el nuevo municipio constituido; ni demuestran, en fin, que los límites territoriales del territorio segregado, en relación con los que le quedan al municipio matriz, sean irracionales*<sup>622</sup>.

Per BARRANCO VELA aquesta documentació és insuficient, atenent a la importància de la delimitació territorial que determinaven les sentències del Tribunal Suprem de 7 de juliol de 1970 i de 30 de novembre de 1970, doncs consideraven aquella insuficiència causa de nul·litat establint que, en no ser un document precís, la solució es demora fins a una delimitació territorial posterior, "*... que provoca <situaciones de incertidumbre y aún de inseguridad jurídica>*". Una documentació detallada, a nivell cartogràfic, explicativa, concreta, a diversos nivells, permet una millor expressió de la voluntat dels sol·licitants i interessants i de coneixements pels òrgans competents per a la resolució, pel que "*... se debe documentar y justificar ampliamente el término del nuevo municipio propuesto*". Segons l'autor, per a una correcta delimitació territorial del nou municipi es poden utilitzar diversos criteris i raons, sent la casuística molt accentuada, sense que les divergències siguin, per si soles, elements invalidants<sup>623</sup>; però paràmetres com el de la proporcionalitat entre els termes resultants,

---

<sup>622</sup> LEGISLACIÓN LOCAL, op., cit., p. 378. "*... El Ayuntamiento de Porzuna combate la delimitación del territorio que se ha asignado al nuevo municipio accediéndose a la propuesta de los instantes de la segregación que a su vez coincidía con el territorio de la parroquia eclesiástica y con el de la entidad local menor (folio 217 de los autos); ...; y en el presente caso la Corporación impugnante ni siquiera ha intentado practicar ninguna prueba tendente a acreditar que la línea de deslinde de la antigua parroquia eclesiástica y de la entidad local menor de El Robledo no era la adecuada para configurar el territorio del nuevo municipio; no siendo útil al respecto la mera invocación de que la división se produce en situación de desigualdad territorial entre el territorio que le queda al municipio matriz y el que se atribuye al segregado, pues como declaran nuestras sentencias de 22 de diciembre de 1986 y 24 de octubre de 1989, la Ley no exige que resulte identidad entre el territorio segregado y el originario, sino que la porción segregada tenga medios bastantes para subsistir por sí misma en función de su población y riqueza imponible con el decoro que exige el normal bienestar ..., en el sentido de que en los casos de segregación parcial, la división de los bienes, derechos y acciones y la de las deudas y cargas ha de hacerse en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo segregado, y no como lo interpreta la Corporación apelante; sin que para demostrar la alegada irracionalidad de la división territorial (que es lo único que podría autorizarnos a anular el acto de la Administración), sean suficientes las actas de las reuniones habidas con posterioridad al Decreto impugnado por representantes de ambas Corporaciones Locales afectadas para estudiar una posible nueva distribución territorial (no coronadas con acuerdo alguno), pues tales reuniones sin más prueba (que debió en todo caso suministrar la Corporación accionante) no desvirtúan por sí solas los detallados estudios del expediente (folios 92 y siguientes), ni la preexistente identidad territorial de la parroquia y de la entidad local menor con el nuevo municipio constituido; ni demuestran, en fin, que los límites territoriales del territorio segregado, en relación con los que le quedan al municipio matriz, sean irracionales*".

<sup>623</sup> STS de 10 de desembre de 1984: "*... si bien es cierto que la tramitación inicial del expediente de deslinde no fue rigurosamente la establecida por los arts. 26 y 27 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, ya que en lugar de practicarse por separado (en cuanto existió divergencia) por ambas comisiones municipales levantando sendas actas y remitiéndolas luego al Gobernador Civil para designación de Ingeniero y práctica ulterior por éste del apeo conjunto, tuvo lugar así desde un principio con intervención del Ingeniero Geógrafo designado, no debe reputarse esta infracción grave ni menos*

lindars històrics o accidents naturals<sup>624</sup> o àrees d'influència econòmica són utilitzables, tot i que per la jurisprudència el criteri determinant és el dels lindars històrics. En aquest sentit s'expressa la sentència del Tribunal Suprem de 10 de desembre de 1984 "*... que como tiene declarado este Tribunal con reiteración, en los deslindes jurisdiccionales debe ante todo tenerse en cuenta los documentos que se refieren a los deslindes anteriores, y en defecto de estos, aquellos otros que aun no siendo de deslinde expresan de un modo preciso que los terrenos en cuestión se hallen enclavados dentro del término jurisdiccional del municipio que se trata*". En qualsevol cas, els vertaders problemes sorgeixen en relació a zones amb rendibilitat econòmica o bé urbanística o bé quan existeixen instal·lacions generals del municipi matriu en territori del nucli segregat<sup>625</sup>.

Per tot això, BARRANCO VELA fa la següent proposta de documents i indicacions per a una correcta definició dels termes municipals resultants: "*a) Croquis con la distribución de terrenos en los municipios señalando los linderos históricos, en el caso que con anterioridad el núcleo haya sido municipio, y los propuestos si hay disparidad entre ellos. b) Establecer las distancias por carreteras y otros accesos y la orografía del terreno. c) Aportar, aunque se acompañen otros, mapas oficiales y a diferentes escalas. En este sentido, existen mapas a pequeña escala (1/100.000) de escaso detalle, mapas a escala media (1/50.000) editados por el Instituto Geográfico Nacional y el Servicio Geográfico del Ejército que utilizan proyección U.T.M. y restitución fotográfica, y, hay, también, mapas a gran escala, aunque no está cubierto todo el territorio nacional. d) Acompañar a esta cartografía los llamados mapas temáticos, que*

---

*productora de indefensión puesto que, en esa forma conjunta, ambas comisiones reglamentariamente integradas dejaron constancia, a través de las distintas representaciones gráficas trazadas por aquel técnico, de sus respectivas apreciaciones sobre la línea y aportaron los documentos en que se apoyaban, con lo cual el contenido sustancial de aquellos trámites debe entenderse cumplido en ese otro modo, e incluso con la garantía de su representación técnica imparcial; y en cuanto al segundo, porque dada audiencia en el expediente a ambas partes después del primer dictamen del Ingeniero, formuladas alegaciones y aportados documentos por aquéllas, no pueden reputarse indefensas porque, al introducirse como consecuencia exclusiva de esas actuaciones propias una modificación del dictamen y la línea propuesta, no se les diese nuevamente audiencia puesto que, además, sólo los hechos, alegaciones y pruebas antes obrantes o aportados entonces se tuvieron en cuenta, tal como para permitir prescindir del trámite, establece el art. 91-3 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504;RCL 1959\585y NDL 24708) invocado".*

<sup>624</sup> STS de 10 de desembre de 1984: "*... todo lo cual pone de relieve que la línea aprobada ni se ajustó estrictamente al torrente (cognoscible o reconstruible técnicamente) ni tampoco tuvo en cuenta de modo igual para ambos municipios el ejercicio de sus funciones municipales, y en consecuencia, desde ninguno de esos puntos de vista posibles (o mejor, correctoras del otro a efectos de identificación de un trazado admitido por las partes) cabe entender ajustado a Derecho el acto que se impugna y procede su anulación".*

<sup>625</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 230.

*aportarían importantes datos como la evolución demográfica, densidad y evolución de la población, los núcleos y términos. e) Por último, quizá los documentos cartográficos más aclaratorios están constituidos por la fotografía aérea y la información estadística geocodificada. La fotografía es especialmente interesante para los supuestos de segregación, porque representa una excelente posibilidad para la localización y emplazamiento de núcleos habitados, dispersión, relación entre ellos, etc., hasta tal punto que ha sido utilizada para calcular, corregir o estimar la población absoluta de países que no tenían censo ...*<sup>626</sup>.

Cal apuntar que l'ordenament jurídic preveu, per a les segregacions parcials, una simultaneïtat de divisions, que es practican conjuntament, que és la del territori o terme municipal i la de béns, drets i obligacions. CASTELAO ROFRÍGUEZ ens ho recorda citant els articles 8.2 TRRL<sup>627</sup> i 8.1 RPDT<sup>628</sup>, "... <además de la división del territorio (debería decir <término>), la de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trata de segregar, que se practican conjuntamente>".<sup>629</sup>

Per tant el territori, element essencial del municipi, en les segregacions parcials, també és objecte de divisió. És evident que la divisió del terme municipal és una de les conseqüències immediates d'un procés de segregació pel que, la seva delimitació, és necessària i ha de ser precisa, com ens ho indica BARRANCO VELA "Operación material necesaria en la medida que la línea divisoria entre los diferentes términos municipales no quede definitivamente fijada en el Decreto que resuelva el expediente, o no se haya acordado con el Municipio matriz durante la tramitación de éste, y/o sea necesario practicar el amojonamiento que deslinde los territorios colindantes entre los nuevos municipios afectados". És doncs un element cabdal dels processos d'alteració de termes municipals pel que "En la medida de lo posible se debe detallar al máximo las fronteras municipales, y el deslinde, en su caso, debe constreñirse a una mera operación material", on aquest desllindament es configura com "... un <simple deslinde jurisdiccional de

---

<sup>626</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 231.

<sup>627</sup> "En los supuestos de segregación parcial de un término municipal, conjuntamente con la división del territorio se hará la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar".

<sup>628</sup> "La segregación parcial llevará consigo, además de la división del territorio, la de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trate de segregar, que se practicará conjuntamente."

<sup>629</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 173.

*aquéllos, señalando y distinguiendo lo que corresponde a cada Corporación Municipal, determinando por dónde va la línea en que de hecho se ejerza jurisdicción los Municipios afectados de un específico terreno, excluyendo a los que de esta forma no los poseen quieta y pacíficamente, sin perjuicio del derecho de propiedad que sobre aquel se tenga”*<sup>630</sup>.

Novament les mancances legislatives són advertides per la doctrina. Així, BARRANCO VELA detecta com el RPDT no determina el moment procedimental en què correspon “...  *fijar de manera exacta –deslindar, si es necesario- los territorios de los municipios resultantes, porque esta operación debe ceñirse a aspectos de ejecución material, ya que la línea divisoria entre los términos municipales del nuevo municipio y aquellos de los que se ha segregado el territorio que le es propio, como ya señalamos anteriormente, tiene que venir detalladamente establecida con nitidez, en la resolución que aprueba el expediente de resolución. De no ser así, cosa por otra parte frecuente, se provocan situaciones controvertidas y contradictorias como la impugnación del Decreto y de su ejecución por aquellos mismos que lo han instado*”. En aquest sentit la sentència de 5 de febrer de 1990<sup>631</sup>.

---

<sup>630</sup> BARRANCO VELA, R. op., cit., p. 300: aquesta operació no pot afectar els límits territorials, tant sols concretar-los, ja que aquells han estat determinats anteriorment en la resolució de l'expedient. Aquest procés és una activitat administrativa pel que les actes i aprofitaments de caràcter privat no poden afectar a aquell procés. En aquest sentit la sentència del Tribunal Suprem de 10 de març de 1982 per la qual “...*las actas de deslinde invocadas por el Ayuntamiento de Quirós tienen un alcance puramente privado, que en manera alguna pueden determinar por sí solas la alteración de los límites jurisdiccionales de los Municipios afectados, puesto que se refieren única y exclusivamente al aprovechamiento de pasto y majadas, cuestión civil cuya resolución última y definitiva compete a los Tribunales Ordinarios y que, en todo caso, no puede afectar a la delimitación jurisdiccional, si no se produce una expresa decisión gubernamental en los términos del Capítulo IV del Reglamento de Población y Delimitación Territorial de las Entidades Locales de 17 de Mayo de 1952*”.

<sup>631</sup> “*En el presente recurso se plantea una petición de suspensión del decreto de la Junta de Andalucía ciertamente peculiar. Porque la parte que pretende la suspensión es precisamente aquella que en vía administrativa solicitó y obtuvo la segregación de Villafranca del Guadalquivir-Isla Mayor, del municipio de Puebla del Río (Sevilla), la cual discute aquel decreto ante la Audiencia Territorial, obviamente no por haber accedido a la segregación sino porque (aunque no hay datos completos al respecto en el material obrante ante esta Sala) por no colmar plenamente -aunque sí en parte- sus pretensiones segregacionistas: determinación de límites territoriales. Lo anterior quiere decir que, en el peor de los casos, la segregación tendrá que mantenerse en los términos en que el decreto la concede o, a lo más, con alteraciones que no pueden afectar al hecho principal: se ha accedido a la segregación solicitada. De aquí que esta Sala no vea razones, desde el ángulo de la Comisión de segregación que es quien solicitó y obtuvo suspensión para que ésta se mantenga. Porque aquí lo único que se ha esgrimido son razones de tipo político -posibilidad o no de tener representación en el Ayuntamiento de Puebla del Río-. Y se afirma que un expediente cuya resolución se había demorado cuatro años ahora se resuelve precipitadamente para privar de sus cargos de concejales en Puebla del Río a los vecinos de Isla Mayor. Lo cual, aunque se probara que ha sido la razón determinante de esa aceleración del trámite, es un efecto que necesariamente tenía que haberse previsto porque, obviamente, una segregación conlleva, entre otras, consecuencias de este tipo*”.

Pel que fa als criteris que cal establir per a fixar els límits territorials, la jurisprudència apel·la, en primer lloc, al principi de conformitat entre les administracions afectades, pel que, en l'àmbit material que ens ocupa, comporta l'acord entre la comissió promotora i l'administració o administracions afectades i, en segon lloc, a la preferència del que resulti de delimitacions anteriors dutes a terme amb conformitat amb els municipis afectats, com resulta de la STS 4 de desembre de 1987<sup>632</sup> i de 9 de maig de 1979<sup>633</sup>, entre altres. A manca d'aquests, correspondrà recórrer als documents que identifiquin de forma concreta els terrenys i, en últim lloc, a les circumstàncies de les finques i altres proves que permetin formar un correcte judici sobre l'afer, per acabar manifestant, el mateix autor, que *"Ahora bien, si los anteriores deben ser criterios orientadores, corresponde el turno a los requisitos que deben contenerse en una delimitación territorial. Pensamos que estos, al menos, deben ser los exigidos por el artículo 1 a) OREL, señalándose, por tanto, la extensión superficial que se consignará en kilómetros, y la determinación de los límites municipales hecha con referencia a los municipios limítrofes, consignando, por otra parte, la denominación de cada uno de ellos y la de la provincia a que pertenezcan, así como al país extranjero o al mar u océano, según proceda, etc."*<sup>634</sup>.

### **9.3.2.2 Informe en què es justifiqui que concorren les motivacions necessàries per dur a terme l'alteració que es proposa i memòria justificativa que les alteracions no minven la solvència dels ajuntaments afectats.**

---

<sup>632</sup> "... siendo de tener presente que la conformidad dada en 26 de noviembre de 1946 por las Comisiones nombradas por los Ayuntamientos de Aspe y Elche a la línea límite de dichos Ayuntamientos, es hecho que no puede ser posteriormente desconocido, debiendo tomarse en consideración en cuanto abona la procedencia del fallo de la sentencia apelada, que en el acta extendida en la villa de Aspe el 26 de noviembre de 1946, se hace constar que las Comisiones designadas por las Corporaciones de Aspe y Elche se constituyeron en la línea divisoria de los términos jurisdiccionales de Elche y Aspe «al objeto de dar cumplimiento al art. 27 y siguientes del Reglamento sobre población y términos municipales de 2 de julio de mil novecientos veinticuatro», o lo que es lo mismo, por existir divergencias, entre los Ayuntamientos respectivos en cuanto a la manera de apreciar el sitio por donde debe pasar la línea divisoria de los mismos, conformidad de los Ayuntamientos interesados en los límites existentes, que cualquiera que fuera la fecha de las actas en que hubiera quedado establecida, impedía proceder a una nueva fijación, salvo casos excepcionales -que nada acredita se den en el supuesto que nos ocupa- en que documentalmente se justifiquen errores materiales o vicios de procedimiento en la delimitación anterior, prescripción la referida contenida asimismo en los artículos 27 y 28 del Reglamento de Población de Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, reiterada los artículos 18 y 19 de dicho Reglamento, aprobado por Real Decreto 1690/86 de 11 de julio."

<sup>633</sup> "Que es reiterada la jurisprudencia de esta Sala en la que se proclama que en los expedientes deslinde ha de atenderse con preferencia a lo que resulta de deslindes anteriores practicados de conformidad con los Municipios interesados, y a falta de ellos, a los documentos que aun no siendo de deslinde expresen de un modo preciso la situación de los terrenos cuestionados, ateniéndose, finalmente a las circunstancias de las fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso y a las demás pruebas que contribuyan a formar juicio sobre el asunto y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho;"

<sup>634</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 301 i 302.

Aquesta suficient motivació ha de resultar acreditada en l'expedient i no pot restar a criteri d'una de les parts afectades, segons ens recorda CASTELAO RODRÍGUEZ en comentaris a la sentència del Tribunal Suprem de 3 de novembre de 1978, indicant-nos que "*La necesidad de justificar las motivaciones que concurren para que pueda llevarse a término la alteración responde a una exigencia inmanente a la naturaleza de estos actos y han de quedar perfectamente acreditados sin que sea posible supeditar la calificación sobre suficiencia de la motivación de un acto al criterio de una de las partes interesadas, ...*". Aquí, caldrà tenir present les diferents especialitats relatives a la distinta tipologia d'alteracions de termes municipals<sup>635</sup>.

Caldrà incorporar, tanmateix, memòria justificativa de que les alteracions no minven la solvència dels ajuntaments afectats, en perjudici dels creditors. Respecte a aquesta memòria, PERDIGÓ i SOLÀ, considera que "*... es más bien un detalle de la parte de las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la sucesión o novación en las obligaciones contractuales, deudas y créditos*"<sup>636</sup>. També, si escau, acta notarial en què s'acrediti, per compareixença de la majoria dels veïns de les porcions segregades, que es comprometen davant el nou municipi a respondre subsidiàriament, al seu dia, en la part corresponent dels crèdits que existeixin, llevat de les obligacions personals de cada un d'aquells, conseqüència dels requisits que recullen els articles 13.2 de la LRBRL i 3 i 8.2 del RPDT relatiu a la suficiència de recursos dels municipis afectats i que, per CASTELAO RODRÍGUEZ "*... en el supuesto de segregación parcial a iniciativa de los vecinos, puede ser suplida por un acta notarial en la que se comprometan subsidiariamente a responder respecto de la parte correspondiente de los créditos*"<sup>637</sup>.

Aquest element també ha estat analitzat en el cas concret de la segregació de Vila-seca i de Salou. GÓMEZ-FERRER MORANT, en sentit contrari a l'exposat per CASTELAO RODRÍGUEZ, en el seu dictamen emès a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou, analitzava aquest compromís obligat dels veïns del nucli de població que varen instar la

---

<sup>635</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 53. També CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 214.

<sup>636</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 53.

<sup>637</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 215.



segregació en l'expedient de segregació, els de Salou, en tant que la pròpia Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989, en feia referència expressa. L'autor, en primer lloc analitza la suposada posició jurídica dels veïns compromesos en relació amb el procediment administratiu i, en concret, en relació al procés de divisió i de repartiment, manifestant que *"La alusión que a éste asunto se contiene en dicho Considerando carece de cualquier significación o alcance jurídicos relevantes, pues –sobre contenerse en la parte expositiva del fallo judicial, sin traducción alguna en su parte dispositiva- el Tribunal Supremo la realiza únicamente a los efectos de razonar la procedencia legal en su momento de la decisión administrativa estimatoria de la petición de segregación, en la medida en que la documentación legalmente exigible –y entre la misma, la correspondiente al compromiso de subrogación de los vecinos, previsto en la legislación de régimen local, estaba completa. Ahora bien, la existencia de éste compromiso (que, se insiste, viene exigido por la legislación de régimen local), plantea por sí misma la cuestión de si hace de los vecinos a los que afecta interesados necesarios del proceso de división y reparto entre los Municipios de Vilaseca y de Salou, de suerte que las operaciones del mismo no pueda verificarse sin darles intervención en las mismas"*; en segon lloc, analitza la virtualitat jurídica del dit compromís, en el sentit següent: *"La naturaleza del compromiso de que se viene hablando y, por tanto, de la subrogación completada. Su previsión por la legislación de régimen local, su formalización en un procedimiento administrativo, su funcionalidad (ofrecer garantías de viabilidad del nuevo Municipio a constituir por segregación parcial de otro) y su juego en el seno de la relación entre dicho nuevo Municipio y sus propios vecinos, hace difícil considerarla jurídicamente sin más como una subrogación jurídico-civil ordinaria. En realidad, es más bien un compromiso jurídico-público, efectuado en el marco de la futura pertenencia a la corporación integrante del Municipio a constituir, de efectuar el esfuerzo económico necesario para garantizar la solvencia de éste. Por ello, debe considerarse que ese compromiso puede cumplirse también por la vía del empleo de técnicas jurídico-públicas, como la de un incremento transitorio del esfuerzo fiscal para liquidar las deudas y obligaciones que hayan correspondido en la división o el reparto al repetido Municipio, sin que, por tanto, sea absolutamente indispensable el recurso a la exigencia subsidiaria de las deudas u obligaciones insatisfechas directamente por el Municipio. No parece, en efecto, muy verosímil, ni siquiera factible jurídicamente, la articulación de una acción por los terceros acreedores contra los vecinos"*, i en tercer lloc, destaca l'obsolescència del dit requisit formal *"Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, la legislación de régimen local directamente aplicable en Cataluña (Ley básica estatal y legislación catalana) no contempla este requisito, circunscribiéndose a los pactos intermunicipales sobre la liquidación de las obligaciones pendientes. La única normativa que*

*lo sigue contemplando es el Reglamento estatal de Población y Demarcación Territorial, que es de aplicación meramente supletoria. En estas condiciones, no parece que pueda otorgarse hoy excesiva trascendencia al compromiso de subrogación en su día efectuado para cumplir una exigencia legal (de difícil traducción y realización prácticas), que hoy sería inaplicable al caso concreto. Las consideraciones que anteceden bastan, sin profundizar más en la cuestión, para sostener que las operaciones de división y reparto, en concreto de deudas y obligaciones, son de índole jurídico-administrativa, que deben solventarse exclusivamente entre los Municipios de Vilaseca y de Salou (con intervención arbitral, en su caso, de la Generalidad de Cataluña), sin que los vecinos de éste último deban ser considerados interesados necesarios en las mismas, cuando menos a título de intervinientes directos en las mismas. Antes bien, el resultado de la actuación, de los actos adoptados por el Municipio de Salou, se les imputa en virtud del mecanismo jurídico-público representativo. Dicho de otra manera, la subrogación les corresponde en cuanto miembros iniciales de una futura Corporación y, por tanto, a título de cuasi asamblea u órgano máximo inicial de la misma, que es sustituida –a partir de la constitución del Municipio- por los órganos de gobierno o administración del ente corporativo (incluso los provisionales). Lo dicho no significa la inoportunidad de la publicación en el Municipio, para general conocimiento, de los actos más importantes del proceso de división o reparto intermunicipal<sup>638</sup>. En la mateixa línia argumentativa que l'anterior, ROYO VILLANUEVA per qui, en els casos de fusió "... Por eso no puede admitirse que sean los vecinos del Municipio desaparecido quienes deban responder del pasivo eventual. Ello supondría la aplicación del beneficio de inventario que no puede aceptarse en derecho público"<sup>639</sup>.*

### **9.3.2.3 Les estipulacions jurídiques i econòmiques.**

Les estipulacions jurídiques i econòmiques seran, per PERDIGÓ i SOLÀ, els pactes per mitjà dels quals s'hauran de "*... concertarse las soluciones jurídicas y económicas en relación con bienes de dominio público y patrimoniales, servicios públicos, contratos y concesiones, funcionarios, ingresos y deudas o créditos*". Per tant, cal advertir que el projecte de divisió de béns, drets i obligacions es veurà afectat per allò que es reculli en altres documents de l'expedient i no serà l'únic document en el procés de partició a tenir en compte, doncs d'acord

---

<sup>638</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., dictamen emès a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou "*sobre diversas cuestiones relativas a la división de bienes, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants, p. 27 a 32.

<sup>639</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

amb l'apartat 2 de l'article 14 del RPDT, les estipulacions jurídiques i econòmiques contindran la forma de liquidar els deutes o crèdits contrets per cada municipi, les fórmules d'administració dels seus béns i qualsevol altres que convinguin a municipis afectats respecte a obligacions, drets i interessos de cadascú. Aquí, l'autor hi inclou els serveis públics, els contractes i les concessions i la funció pública<sup>640</sup>.

Al respecte, CASTELAO RODRÍGUEZ observa que *"... se trata de una previsión reglamentaria, meramente indicativa, que no excluye que pueda faltar alguna (<cuando procedan>), ni excluye que puedan aportarse otras distintas, por las mismas razones. Estas estipulaciones están llamadas a resolver problemas sucesorios"*<sup>641</sup>. Per BARRANCO VELA, aquest document serveix per a la posada en funcionament del nou ens i per evitar situacions conflictives en el procés més operatiu o executiu, pel que considera que en el dit document s'hi han d'incorporar *"... todos y cada uno de los aspectos de la división y adjudicación de los derechos, bienes y obligaciones de los Ayuntamientos resultantes con la segregación. Si no es nada fácil la liquidación de una empresa o una adjudicación hereditaria en el ámbito privado, bastante más complejo puede serlo el de una entidad local –aunque esto dependerá de la importancia patrimonial y económica del antiguo municipio- en el ámbito público."*<sup>642</sup>. CASTELLS ARTECHE seria molt descriptiu en relació a la importància de la funcionalitat futura manifestant que *"Pactos financieros entre municipios que condicionan el desarrollo posterior del municipio sobreviviente, al hacer gravitar con su carga económica la liquidación del sistema anterior y el buen funcionamiento hacendístico de la nueva entidad. Acuerdos que suponen la contrapartida de la anexión, fusión o incorporación, consistiendo en el compromiso del municipio matriz para realizar determinadas prestaciones, generalmente basadas en obras y servicios nuevos o en mejora de los existentes, tratando de compensar a los municipios afectados por su práctica desaparición o menoscabo. De ahí la trascendencia de asegurar al máximo la efectividad de ese pacto de colaboración para el futuro que presuponen las <estipulaciones>. Necesidad por consiguiente de que dichos acuerdos se señalen*

---

<sup>640</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 53. Dictamen del Consell d'Estat 1476/95, de 28 de setembre de 1995: *"Las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a los términos en que se solventaran cuestiones tales como la liquidación de deudas y créditos contraídos por los Ayuntamientos afectados por una alteración de términos municipales, la administración de sus bienes y cualquier otro extremo relativo a las obligaciones, derechos e intereses de cada una de las Corporaciones es un requisito documental que debe apreciarse a la luz de las circunstancias que concurran en cada caso y sin olvidar que el procedimiento no es un conjunto rígido de actuaciones sino un cauce flexible para garantizar el acierto y legalidad de cada decisión."*

<sup>641</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 203. També PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 54 *"Las estipulaciones jurídico-económicas han de resolver, pues problemas sucesorios"*.

<sup>642</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 302 i 303.

*taxativamente y con toda claridad plazos de ejecución, formas de realización con las suficientes consignaciones presupuestarias y responsabilidades al supuesto de incumplimiento o de un cumplimiento defectuoso. Solamente desde el plano de exigencia de compromisos podrán funcionar los acuerdos finales de la ATM*<sup>643</sup>.

D'acord amb l'article 15.d del RPDT la manca d'acord en aquest apartat serà resolt per la comunitat autònoma corresponent, "... *al resolver favorablemente la alteración de los términos municipales*"<sup>644</sup>. Al respecte CASTELAO RODRÍGUEZ posa de manifest la problemàtica que pot comportar el fet de que les estipulacions jurídiques i econòmiques l'aplicació de les quals no siguin les pactades o acordades pels ens locals afectats, arrel de la decisió de la CCAA de l'alteració, contra l'acord dels municipis afectats o degut a la seva passivitat<sup>645</sup>.

En qualsevol cas, serà a l'administració superior a qui li correspondrà, en cas de conflicte, dur a terme la distribució i l'adjudicació, sota el criteri general de proporcionalitat, segons BARRANCO VELA, i en el mateix sentit que s'indica en la sentència del Tribunal Suprem de 16 d'octubre de 1933 per la qual s'establia que seria, a manca d'acord, el govern qui resoldria sota el referit criteri de proporcionalitat. Aquest últim autor, i en relació a la vinculació de l'administració superior envers aquestes estipulacions, manifesta "... *Y en los que se refiere a las estipulaciones pueden ser acordadas por representantes designados por el Ayuntamiento y la Comisión promotora, y aunque ello, lógicamente, no vincula a la Administración autonómica que es la que resuelve, la conveniencia de respetar las mismas parece manifiesta*"<sup>646</sup>. A més, CASTELAO RODRÍGUEZ ens recordaria que "*En caso de ausencia de previsión de reglas del reparto de los bienes debe recordarse que: A falta de norma o regla para llevar a cabo la división en los casos de segregación de términos municipales, es a la Administración a quien compete establecerlas. (Sentencia de 16 de octubre de 1933, núm. 3.267)*"<sup>647</sup>.

---

<sup>643</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.184 i 2.185.

<sup>644</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.315.

<sup>645</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 216. Articles 13.1 LRBRL, 9.5 TRRL, 13 i 14 RPDT, article 17 del TRLMRLC i 17 i 18 del Decret 244/2007. Segons aquest últim el decret o la norma que aprovi la segregació, a més de l nom i de la capitalitat del nou municipi, haurà d'aprovar el desllindament dels nous termes i la divisió de béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, d'obligacions, deutes, càrregues i l'assignació de personal.

<sup>646</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 303 i 304.

<sup>647</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 175 i 176.

La importància d'aquesta activitat d'intervenció de l'administració superior queda molt palesa si recordem, citant a CASTELLS ARTECHE, l'existència del Servei Nacional d'Inspecció i Assessorament de les Corporacions Locals, personal que duria a terme el seguiment i supervisió d'aquelles estipulacions. A aquest hi podien recórrer les parts afectades per a resoldre les diverses problemàtiques sorgides en el procés, principalment per a l'execució de compromisos o pactes inconcrets o poc definits. Tot i la disponibilitat d'aquest servei de supervisió, no es va accionar per "... *<inoperancia política>*" i "*Se creaba así un vacío, agrandado ante las dificultades de reacción jurídica para los administrados frente a una Administración que pasivamente se negaba a cumplir, dificultad en <convertir los deberes genéricos de los poderes públicos en obligaciones jurisdiccionalmente exigibles por los ciudadanos>*"<sup>648</sup>.

### **9.3.3. La documentació específica per als supòsits de segregació parcial.**

Per a les situacions de segregació parcial per a constituir un nou municipi, a més de l'anterior documentació serà precís incloure, tanmateix, la que enumera l'article 14.3 del RPDT, com a documentació específica per a la tramitació de l'expedient, arrel del fet jurídic que el fenomen de la successió universal, en els casos de segregacions, també pot ser parcial.<sup>649</sup> Així, el citat article 14.3 RPDT, per als supòsits de segregació parcial per a constituir un municipi independent (per CASTELAO RODRÍGUEZ hauria de dir "*un nuevo Municipio*"<sup>650</sup>), estableix que cal incorporar a l'expedient la documentació que tot seguit relacionem.

#### **9.3.3.1 Informe demostratiu de que ni el nou municipi ni l'antic o antics mancaran dels mitjans necessaris per al compliment dels seus fins.**

En aquest supòsit, en parlar de mitjans necessaris per al compliment dels seus fins (o bé millor competències<sup>651</sup>), hom ha d'entendre el requisit en un ampli sentit, que inclouria els mitjans materials, els recursos humans i els econòmics necessaris per a mantenir el nivell de

---

<sup>648</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.184 i 2.185.

<sup>649</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 54. Considera que seria també exigible per als casos d'agregació d'un municipi a un altre ja existent, i ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 57.

<sup>650</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 203 i 204.

<sup>651</sup> *Ibidem*, p 204.

qualitat de prestació de serveis per part dels dos ens locals afectats,<sup>652</sup> conseqüència dels articles 3 i 6.2 del RPDT<sup>653</sup>.

**9.3.3.2 Projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altres drets i obligacions entre l'Ajuntament o Ajuntaments originaris i el nou, i bases que s'estableixin per a resoldre, posteriorment, qualsevol qüestió que no s'hagués pogut dilucidar.**

Ja hem esmentat anteriorment la importància dels documents que integren aquests expedients, degut al seu caràcter d'essencials. Caràcter essencial que s'accentua, en concret, per al projecte de partició<sup>654</sup>, doncs com estableix la sentència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986, *"Mayor trascendencia tiene todavía la cuestión relativa a la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y cualesquiera otros derechos y obligaciones a que se refiere el apartado cuarto, del párrafo segundo del artículo veinte del texto reglamentario, pues, realmente, el proyecto exigido no se puede considerar existente y sobre esta materia existe ya una vieja doctrina jurisprudencial, constituida por las sentencias de esta Sala de veintinueve de Octubre de mil novecientos cincuenta y nueve y de diez y siete de Mayo y treinta de Noviembre de mil novecientos sesenta que establece «que es requisito fundamental e indispensable para la operación práctica de la alteración de términos municipales, que debe efectuarse conjuntamente con la división del territorio», la división de tales bienes, derechos y obligaciones, para que ella sea aprobada por el Consejo de Ministros con el acto mismo de creación del nuevo municipio y no con posterioridad a él, como expresamente señala la*

---

<sup>652</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 55.

<sup>653</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 217.

<sup>654</sup> La STS de 22 desembre de 1986 parlaria de proposta: *"... es de tener en cuenta que con la solicitud se acompañó de documento n.º25 propuesta de reparto o división de bienes y se señaló que pertenecerían al respectivo municipio los comprendidos en su respectivo ámbito territorial, con arreglo al Plano de división presentado como documentos n.º 20; habiéndose materializado después la división y el reparto de bienes, derechos y cargas en el acta levantada el 6 de Diciembre de 1981 con la mutua conformidad de las respectivas comisiones que representaron al Ayuntamiento de Zújar (representantes designados en la sesión municipal extraordinaria celebrada el día 5 de Agosto de 1981) y los comisionados representantes de la mayoría de los vecinos promotores del expediente de segregación, en cuyo acta se elevaron a definitivas las bases de división de términos con sus bienes, derechos y cargas de conformidad con las propuestas obrantes en el expediente; en cuyo acta aparece que el total inventariado ascendía a la cantidad de 3.211.623 pesetas de las que sólo se adjudican al nuevo municipio bienes por valor de 263.530,86 pesetas lo que representa únicamente el 8,2% del total del inventario frente al 91,18% para el municipio de Zújar al que pertenecen los demandantes; por donde también por ahí aparece la falta de base de su impugnación, extensiva asimismo a la división de préstamos y gravámenes distribuidos a razón del 43,28% para el nuevo municipio de Cuevas y el resto para el originario, todo lo cual resulta practicado con ponderación y mutua aceptación".*

*segunda de las sentencias citadas, para lo cual es preciso la concreción de los datos necesarios sobre este particular en el acto preparatorio y, la realidad, es que ello no se da en absoluto en el caso de autos*<sup>655</sup>.

I no tan sols des d'un punt de vista formal, sinó també material o de contingut és a dir, en relació a "los datos necesarios" que se citen en l'anterior sentència. Així la Sentència de 12 desembre 1989, en el fonament de dret sisè, establiria que "..., el de la división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargas y aunque es cierto que en el expediente y, concretamente, a los folios 236 y ss. figura una propuesta ..., la realidad es que tal propuesta dista mucho de responder a los actuales planteamientos que derivan de la autonomía municipal, ya que, en realidad, se trata de una unilateral actuación de la mencionada Junta que no consta expresamente aceptada por los Ayuntamientos interesados, ni en todo, ni en parte; independientemente de ello, las cuestiones son abordadas con excesiva generalidad, ya que no se detallan los bienes públicos de uso o servicio, a que se refiere la propuesta, y en cuanto a los patrimoniales, tras afirmar su inexistencia, se vierte una duda en el segundo párrafo de tal particular, dando, además, una solución que sólo la avenencia, al parecer inexistente, del Ayuntamiento recurrente, podía hacer prevalecer; en cuanto a créditos y obligaciones, se tratan en condicional, dando una solución similar a la anterior, cuya aceptación tampoco consta; lo único que se ha concretado, aunque sin saber si las fincas reseñadas en el expediente son las únicas que cambian de término municipal, es el tema relacionado con las contribuciones rústica y urbana, para fijar unas cantidades, aunque de poca importancia, no se sabe si son totalmente reales, habida cuenta la falta de concreción de la superficie que se segrega y de un mapa parcelario debidamente hecho; finalmente, en cuanto a deudas y cargas, se manifiesta no constar nada al respecto, cuando un cambio territorial como el que supone la segregación, afectante, además, a zona urbana, tiene necesariamente que repercutir en las cargas que para los Ayuntamientos implica el formar parte de la Mancomunidad de Oropesa en materia de aguas; en definitiva, el estudio existe, pero dada su deficiencia, es totalmente inservible para la finalidad perseguida, todo lo cual, unido a lo anteriormente mencionado obliga a anular las actuaciones, incluido el Decreto impugnado y la resolución del recurso de reposición, y a reponer las actuaciones al trámite de realización de todos los estudios necesarios para que en el futuro y con arreglo a la legalidad aplicable, se decida la cuestión planteada por el expediente de segregación iniciado el 17 de diciembre de 1982".

---

<sup>655</sup> També veure, STS de 12 desembre de 1989 (FD 1).

Respecte la sentència de 31 de març de 1936, CASTELAO RODRÍGUEZ, en conclou que *"... es requisito fundamental e indispensable para la operación práctica de la alteración de términos municipales y que debe efectuarse conjuntamente con la división del territorio: la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos u cualquiera otros derechos y obligaciones, es decir, que deben prepararse durante la tramitación de las actuaciones administrativas, para que la distribución precisa y concreta del patrimonio y obligaciones, una vez superadas las propuestas divergentes sea aprobada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma en la resolución del expediente y no después, porque no constituye un trámite supletorio."*<sup>656</sup>. Així doncs, no és un element documental supletori de l'expedient sinó que, com manifesta PERDIGÓ SOLÀ, la qüestió més "espinosa" és la relativa a la divisió dels béns, serveis públics, els tributs i altres ingressos, tots, de dret públic i de dret privat, els deutes i els funcionaris, i és conseqüència lògica que l'atenció als documents de l'expedient que s'ocupen d'aquella tasca tinguin un valor rellevant en l'expedient i, conseqüentment, en el procediment<sup>657</sup>. Pel que, com recorda CASTELAO RODRÍGUEZ, amb el dit projecte *"... han de aprobarse las bases para resolver, posteriormente, las cuestiones que, por diversas circunstancias no hubiera sido posible dilucidar. La jurisprudencia es unánime en declarar que se incide en nulidad, si no se ha hecho división de bienes, derechos y acciones"*<sup>658</sup>, amb el detall, pel que fa al contingut, que ens determina la STS de 12 de desembre de 1989.

El projecte de divisió de béns, drets i obligacions s'inclou en la documentació que BARRANCO VELA considera com el "nudo gordiano" de tot plegat, que és la de la justificació de la viabilitat econòmica del nou municipi<sup>659</sup>. Aquesta conjunció entre els béns, els drets i les obligacions i la viabilitat econòmica és exposada per la sentència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986, que manifesta, respecte la memòria justificativa " ... *La crítica que se hace del documento memoria justificativa de la segregación, respecto de que ella no merma la solvencia del Excmo. Ayuntamiento de Loja y representa la existencia de bienes, derechos y acciones suficientes para atender los gastos del nuevo municipio que se trata de crear, no queda cumplida con el escrito aportado, por cuanto él, necesariamente, debe hallarse referido*

---

<sup>656</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 217.

<sup>657</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 56.

<sup>658</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 217. També PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 55.

<sup>659</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 232 a 234.



*tanto a los posibles ingresos del nuevo municipio, derivados de los rendimientos de los distintos conceptos impositivos a hacer efectivos, cuanto de las cargas indispensables a sostener, cuando se trata del nuevo municipio, con señalamiento de las mermas que en ambos conceptos, ingresos y gastos, se han de producir en el presupuesto de la Corporación donde la segregación se produce, pues sólo conociendo, aunque sólo sea aproximadamente, tales datos se puede concretar si se dan en el nuevo municipio y subsisten en el viejo las exigencias del artículo quince de la Ley de Régimen Local, de que ellos cuenten con riqueza suficiente, primordialmente imponible, para sostener los servicios municipales obligatorios y lo cierto es que nada de ello se deduce con claridad y seguridad del documento aportado, donde sólo constan algunos datos superficiales, faltos de todo contraste o fiabilidad, y la afirmación, sin base seria en que sostenerse, de que la merma de ingresos no compromete la estabilidad económica del Excmo. Ayuntamiento de Loja y los ingresos son suficientes para atender las necesidades mínimas del Ayuntamiento que se pretende crear; el documento en cuestión, que indudablemente debe integrar, en el caso de creación de nuevos municipios, los que señalan los apartados dos y tres del párrafo segundo, del artículo veinte del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, debe tener carácter demostrativo, por así exigirlo el último de los apartados citados y al no darse tal particular en el aportado con la petición, ello debió ser puesto de relieve por el Excmo. Ayuntamiento de Loja, en primer término, y por los informes de la Excmo. Diputación, del Gobierno Civil y del Consejo de Estado, después así como ser tenido en cuenta por la resolución gubernativa, que queda de ese modo en el vacío más absoluto respecto de cuestiones tan importantes que, además, son de exigencia legal inexcusable, incluso en cuanto a garantizar las obligaciones del Excmo. Ayuntamiento de Loja, si las circunstancias, lo que no se sabe, hacían necesario el sistema del acta notarial que señala el apartado segundo de los citados párrafos y artículo del texto reglamentario”.*

Així, el projecte és un document qualificat per la doctrina com un “*documento indispensable para que prospere la iniciativa de segregación*”, quelcom que ja posava de manifest la jurisprudència del Tribunal Suprem, en la seva sentència de 7 de maig de 1960. BARRANCO VELA, inclou així l’anàlisi del projecte de divisió de béns, drets i obligacions en la documentació que justifica la viabilitat econòmica del nou municipi, d’aquí la seva rellevància i la necessitat de que es formuli de forma detallada, a títol però, de proposta, en tant que no es pot pretendre que sigui complerta i definitiva ja que, com extreu l’autor de la sentència abans citada “*..., este elemento, como se deduce de su propia naturaleza, sólo tiene exigencia formal delimitadora de una base para proceder a una división pormenorizada y total, puesto*

*que se comprende imposible la realización total previa*"<sup>660</sup>, que com hem vist s'haurà de dur a terme durant l'activitat administrativa de tramitació de l'expedient, sense que el document en qüestió es pugui considerar com a document supletori<sup>661</sup>.

Respecte el moment de l'aprovació del projecte, i en relació amb l'article 8.1 del RPDT i l'article 8 del TRRL, ens trobaríem que la divisió de béns, drets i obligacions ha de ser aprovada en el mateix acte de creació del nou municipi i no amb posterioritat, d'acord amb la sentència del Tribunal Suprem de 31 de març de 1986. Ara bé, BARRANCO VELA puntualitzaria que "*La división material de los bienes, que no las estipulaciones sobre los mismos, se puede formular antes o después de la ejecución.*"<sup>662</sup>, quelcom que ens portaria a concloure que la determinació del primer paràgraf es vindria a vehicular mitjançant el document-proposta, deixant la seva concreció operativa o material a un moment posterior al de la creació del nou municipi.

Per a l'elaboració del projecte de divisió de béns i drets, encara que sigui a títol de proposta, caldrà que es nodreixi d'informació que correspon facilitar-la a la Corporació Municipal matriu. Així caldrà expedir una certificació, pel secretari de la Corporació Municipal matriu, dels béns, drets i aprofitaments comunals del municipi o municipis objecte de la segregació, així com dels que corresponguin exclusivament al veïnat de la part o parts que s'hagin de segregar, "*... con el fin de fijar con mayor precisión y garantía estas cuestiones, origen de tantos conflictos*"<sup>663</sup>.

### **9.3.3.3 Certificat del secretari de la Corporació relativa al nombre d'electors, habitants i veïns dels termes municipals i de la porció que es pretengui segregar.**

---

<sup>660</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 233 i 234.

<sup>661</sup> En aquest sentit el dictamen del Consell d'Estat de 14 de març de 1991, exp. 391/1991, "*Los instructores del expediente han previsto la forma de liquidar deudas actualmente pendientes, fórmulas de división de bienes, aprovechamientos y usos públicos así como la administración de los bienes. Conforme a lo dispuesto en el artículo 14.3 del reglamento de Población y Demarcación, figuran en el expediente dos informes en los que se demuestra que ninguno de los municipios resultantes carecerá de los medios personales y materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines, considerándose garantizada una eficaz prestación de los servicios mínimos en ambos municipios. Asimismo figuran las certificaciones del Ayuntamiento de Colmenar Viejo sobre bienes, derechos, aprovechamientos, usos públicos, créditos y otros derechos y obligaciones del indicado Ayuntamiento, y sobre número de electores, habitantes y vecinos del término municipal y de la porción que se proyecta segregar.*"

<sup>662</sup> *Ibidem*, p. 303 i 304.

<sup>663</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 217.

I, per últim, el certificat del secretari de la Corporació relativa al nombre d'electors, habitants i veïns dels termes municipals i de la porció que es pretengui segregar, que té importància arrel dels efectes censals que comporta l'alteració, així com per a determinar els criteris de distribució de riquesa i de càrregues entre els municipis afectats pel procés "... *La STS de 30 de mayo de 1929 declara que en la asignación de poblaciones en virtud de segregación de términos, ha de estarse a lo que resulte del censo oficial. Es interesante la STS de 7 de julio de 1960 que admite la segregación parcial de terrenos despoblados, ya que no existiendo expresa disposición prohibitiva a este respecto el Tribunal no puede cerrar el paso a posibles casos que, en la práctica, por razón de obras públicas, se estimen necesarias o convenientes tales agregaciones y segregaciones.*<sup>664</sup>"

En l'apartat 4 de l'article 14 del RPDT s'estableix que en els casos de segregacions parcials de termes municipals, iniciades a petició de la majoria dels veïns, s'acreditarà, mitjançant certificació del secretari de l'ajuntament respectiu, estesa al final de les signatures que subscriuguin la sol·licitud, que els signants figuren com a residents veïns en el Padró Municipal. La concordança d'aquest article amb l'article 11 del mateix text legal comporta que "... *sólo podrán pedir la iniciación de esta clase de expedientes, las personas mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos como vecinos en el Padrón y han de constituir la mayoría de los inscritos como tales en la porción a segregar. En el anterior Reglamento de Población de 1952, se añadía que podrían firmar por los que no sepan hacerlo otros a su ruego, y si la Alcaldía tuviese duda acerca de la autenticidad de una o varias firmas podía exigir la comparecencia y ratificación de los interesados en el, salvo que el escrito de petición esté autorizado por Notario. La STS de 17 de mayo de 1960 declara requisito indispensable para que prospere la petición de los vecinos, que estos constituyan la mayoría exigida legalmente. La STS de 20 de febrero de 1952 declara que si los solicitantes de la segregación han sido treinta y seis de los setenta y cuatro electores o vecinos afectados, se falta a la legalidad aplicable*"<sup>665</sup>.

Segons CASTELAO RODRÍGUEZ "*El criterio fue marcado por el TS cuando afirmó: "En la asignación de poblaciones a virtud de segregación de términos ha de estarse a lo que resulte del Censo oficial, y debe procurarse, en cuanto sea posible, que las fincas de los vecinos de cada Ayuntamiento queden dentro del término municipal en que sus propietarios tenían la*

---

<sup>664</sup> *Ibidem*, p. 217 i 218.

<sup>665</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 218.

*vecindad (Sentencia de 30 de marzo de 1929; ...). No obstante, el Consejo de Estado ha matizado en su Dictamen de 28 de marzo de 1953, expediente 11.505: Tratándose de segregación parcial, nunca puede ser la división del territorio proporcional al número de habitantes que se segrega, porque es la división del territorio la que determina el respectivo número de los habitantes avocindados y no a la inversa. La Ley sólo conoce la segregación de una porción territorial del término municipal y no la segregación de un grupo de vecinos; por lo cual lo que desde un principio queda perfectamente delimitado es la zona, sector o parte de cuya segregación se trata, la cual lleva consigo el cambio de vecindad de los vecinos del Municipio de origen...<sup>666</sup>.*

La sentència de 31 de març de 1986, respecte a les certificacions, exposava el següent *"De las tres certificaciones concretadas en los apartados sexto a octavo, ambos inclusive, del párrafo segundo del artículo veinte del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, la falta del primero de ellos es absoluta y las dos restantes no reúnen las condiciones reglamentarias, por cuanto faltan algunos de los datos exigidos y, concretamente, respecto de la última de ellas no es admisible la falta de constatación absoluta de la calidad de vecinos de los solicitantes, al haberse procedido por muestra y sin hacer constar, además, la domiciliación de cada uno de ellos, trascendente en este caso al tratar de segregarse una parte del término municipal de Loja que no afecta tan sólo a la localidad de Zagra, sino, además, a las de Ventorros de San José, Puerto Blanquillo, Gallumbares y Las Rozuelas, ...<sup>667</sup>.*

Crític és BARRANCO VELA en relació a l'article 14.3 del RPDT, doncs el considera reiteratiu en relació a *"... los elementos a justificar y de las premisas de las que se parte"*. Així, l'autor proposa una classificació de la documentació exigida entre els documents generals, la memòria i justificatius de la segregació, els que justifiquen el nou terme municipal, els que justifiquen la viabilitat econòmica i, per últim, els de caràcter voluntari. Qualifica com a desafortunada l'exigència d'alguns dels documents, com els de l'informe justificatiu de la concurrència dels motius de l'alteració, ja que no existeixen altres motius que els exposats per la legislació, *"... y si lo que exige es un informe, difícilmente se podrá dar, dado el carácter técnico de éste, una peritación sobre los deseos o motivos internos de los vecinos solicitantes"*. Llenguatge barroc i contradictori que diu, es podria haver substituït per altre més senzill i clar.

---

<sup>666</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 175 i 176.

<sup>667</sup> Respecte el paper de les certificacions dels secretaris dels ajuntaments en aquesta tipologia d'expedients veure STSJ d'Andalusia de 31 de maig de 2001.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

La documentació general es redueix doncs, a "*...un escrito razonado, donde se exponga tanto los hechos, aspectos históricos –memoria o memorándum- de la evolución del núcleo, sus antecedentes municipales, el desarrollo de la iniciativa y trámites anteriores a ésta, etc. ... , como los fundamentos legales de la pretensión, explicando, por otra parte, la documentación que se acompaña.*"<sup>668</sup>

---

<sup>668</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 229.

## **10. Els principis generals del dret aplicables a la partició o divisió de béns, drets i obligacions.**

### **10.1 Introducció.**

Com han posat de manifest SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCÍA el silenci de l'ordenament jurídic respecte el nivell operatiu de la divisió de béns, drets i obligacions és criticable. Ja en relació al RPDT del 1952 manifesten que "*Texto éste claro y contundente que el Reglamento en su artículo 12 se limita a reproducir sin precisar la forma concreta de llevar a cabo tal operación, extremo capital sobre el que el Reglamento tampoco arroja mayor luz; con respeto, en todo caso, a los derechos adquiridos por el personal.*"<sup>669</sup> Conseqüència d'aquest silenci és el relleu que, a la pràctica, obtenen determinats principis generals que s'aplicaran, de forma simultània, en el procés de partició o divisió de béns, drets i obligacions. Per BARRANCO VELA, doncs, existrien els següents criteris per endegar aquesta tasca, com serien "*El convenio o el mutuo acuerdo entre el Ayuntamiento matriz y la Comisión promotora, el criterio de la territorialidad, de manera especial para los bienes de dominio y uso público, el de proporcionalidad para los ingresos, créditos y deudas, y el de custodia con referencia a los archivos y documentos.*"<sup>670</sup>.

### **10.2 El fonament: el principi de successió entre ens públics.**

#### **10.2.1 Reflexions generals sobre la successió entre ens públics.**

En els casos d'alteració de termes municipals per segregació parcial per a la creació d'un nou municipi té lloc una conseqüència inevitable, quina és l'aparició del fenomen de la successió entre ens públics. És aquesta la institució jurídica la que, sense massa detall, recull la doctrina, la jurisprudència i l'ordenament jurídic per a resoldre la problemàtica de les relacions jurídiques preexistents a una situació d'alteració de termes municipals i, així, permetre la persistència d'aquestes relacions jurídico-administratives i econòmiques emparades, quelcom important, per l'interès general.

---

<sup>669</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 49 i 50.

<sup>670</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 302 i 303.

El concepte jurídic de la successió ja apareixeria en el dret romà, tant des de la perspectiva de les seves conseqüències "... era la sustitución del pater familias en la jefatura del grupo familiar con todas las consecuencias de carácter jurídico, social, religioso y económico que ello conlleva", com des del seu punt de vista patrimonial "... la sucesión representaba la adquisición de las cosas hereditarias por parte del heredero, bienes que, como ya hemos visto, se denominaban familia. Para algunas cosas que forman parte de la familia así entendida (probablemente las cosas muebles) se reserva la denominación de pecunia. ... Pecunia viene de pecus, es decir, ganado, y los animales en la economía primitiva eran objeto de cambio, lo que explica también que se terminase por utilizar el nombre para todas las cosas muebles y, posteriormente, para todas las cosas que estaban destinadas fundamentalmente a la circulación comercial y, finalmente, para el dinero. Entre familia y pecunia no hay, por tanto, contradicción. La segunda forma parte de la primera"<sup>671</sup>. De forma genèrica, la successió és "... la sustitución de un sujeto por otro en una relación jurídica que permanece inmutada en los demás elementos"<sup>672</sup>.

L'aplicació de la institució de la successió als ens públics requereix de l'anàlisi de la seva evolució, partint de la inexistència de normes relatives al procediment successori i els greus problemes pràctics que aquesta mancança ha comportat<sup>673</sup>. Aquest anàlisi ens l'ofereix BARBERÀ GOMIS, qui parlarà de tres grans fases d'aquesta. La primera, en l'àmbit encara del dret privat, seria la pròpia de la modificació de conceptes i principis propis del dret privat relatiu a la successió mortis causa, entenent que la successió en l'esfera de les persones jurídiques "s'assimila a la successió de la persona física sense hereu". La segona, en l'esfera internacional és a dir, en la successió entre estats, citant a Gabba, Huber, Cavaglieri, Schomborn o Romano, que plantegen "... soluciones fundadas en l'ingrés del nou Estat en l'ordenament jurídic del predecessor, en l'aspecte territorial i en l'existència de normes consuetudinàries" (Aquí, DIEZ DE VELASCO parla de "Sucesión de Estados". MANGAS MARTÍN ens fa notar que aquest fenomen apareix arrel del naixement i extinció d'Estats, com a constant en la història, o bé per simples alteracions de territori, amb l'intent de la Comissió de Dret Internacional d'establir una codificació i desenvolupament progressiu, quelcom difícil, doncs

---

<sup>671</sup> RASCÓN GARCÍA, C., *Manual de Derecho Romano*, Tecnos, 1992, p. 104 i 105.

<sup>672</sup> DÍEZ-PICAZO, L. i GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil. Derecho de Familia. Derecho de Sucesiones.*, Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1995, p. 323.

<sup>673</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español", *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, p. 32.

solucions universals i heterogènies serien de difícil acceptació. No obstant això, apareixen la Convenció de Viena de 23 d'agost de 1978 sobre successió d'Estats i la Convenció de Viena de 8 d'abril de 1983 sobre successió d'Estats en matèria de béns, arxius i deutes dels estats. En aquestes dues convencions s'acordà "... *definir la sucesión de estados como <la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio>*", amb una classificació dels supòsits que passaria per la successió parcial, en casos de transferència de part del territori d'un estat a un altre, la successió colonial, arrel d'un estat de recent independència que es trobava dins d'un estat predecessor, la unificació d'estats, la separació de part o parts d'un estat que comporti l'aparició d'un o diversos estats successors, o de dissolució)<sup>674</sup>. En la tercera part ja ens trobaríem estudis propis del fenomen successori d'ens públics, citant a Santi Romano qui "*parla d'un "complex institucional" que roman en tota successió, el qual es transfereix a l'ordenament jurídic del nou ens*", Gierke "*en referir-se a una estreta relació entre el fet successori i l'estructura social de l'ens, afirma que la nova entitat és cridada a perpetuar els fins de l'antiga i rep la seva "estructura material", organitzada segons "principis orgànics"*", i Carnelutti, que "*definirà la successió com una expressió d'eficàcia dels actes –o alguns actes del subjecte precedent, respecte a una nova relació que sorgeix amb idèntic contingut, objecte, però diferent subjecte*", tot i que l'autor utilitza la proposta de Savinyi, com la més complerta, per a qui la successió seria "*la transformació prèviament subjectiva d'una relació de dret, persistint la identitat de la relació*"<sup>675</sup>.

Si bé en el dret privat es podria distingir entre la successió universal i la successió particular, en el dret públic tants sols operaria, segons GARCÍA TREVIJANO, la universal, ja que la particular provocaria resultats no operatius i contraris a l'interès general<sup>676</sup>. L'autor, descriu que la successió universal es produeix quan apareix aquest fenomen sense una liquidació prèvia de l'actiu i del passiu i, per contra, la particular, comporta un excés d'actiu sobre el passiu. La successió a títol universal serà, doncs, la tipologia de successió jurídica normal en els ens públics de caràcter territorial. La particular, entre ens no territorials<sup>677</sup>.

---

<sup>674</sup> DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tom I, Tecnos, Madrid, 1994, p. 305 a 312. Per GARCIA TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 30. "*Siendo un problema tratado en el ordenamiento internacional, las soluciones que se ofrecen son similares*".

<sup>675</sup> BARBERÁ GOMIS, J.R., op., cit., p. 104 a 106.

<sup>676</sup> Dictamen del Consell d'Estat 5698/97, de 26 de febrero de 1998: "*La sucesión que la alteración implica es una operación jurídico-pública, inspirada en sus propios principios públicos, que determina su separación y autonomía respecto de operaciones propias del derecho privado*".

<sup>677</sup> GARCIA TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 29 i 30.



BARBERÀ GOMIS fa un resum dels posicionaments doctrinals respecte a aquesta última consideració concretant, també, quina seria la tipologia de successió universal pròpia dels ens públics. En aquest sentit parla de la successió universal en l'ordenament (Miele i Vignocchi), on "*... s'absorbeix l'estructura i l'ordenament jurídic de l'ens al qual se succeeix: es traspassen totes les relacions jurídiques actives i passives, amb excepció d'algunes posicions publicistes "estretament inherents" –com l'imperium i altres atributs d'ordre personalíssim-, reconegudes sempre a un ens jurídic en via originària*"; de la successió teleològica (Alessi), on "*L'ens successor rep tot el complex del patrimoni de l'ens succeït quan el fi d'aquest es traspasa. Per contra, només passen drets i relacions jurídiques singulars –successió a títol particular– quan aquesta finalitat originària cessa i, per tant, no es transmet*"; i de la successió de l'activitat (Nigro), qui "*... recull part de les dues anteriors, fusionant-les. D'aquesta manera serà possible parlar de successió en l'ordenament –en el sentit que l'ens públic successor "sub-entra" en la posició de l'ens predecessor– i de la naturalesa teleològica de la successió en considerar que l'activitat dels ens públics es correspon amb els seus fins, determinats a l'ordenament. En conclusió, la subrogació en l'activitat evita referències equívokes a "l'imperium" –considerat transferible per aquest autor– i, sobretot, evita restringir la successió a l'àmbit del traspàs de béns i trencar els nexes existents entre els fets jurídics i les funcions als quals són inherents*"<sup>678</sup>.

Per BARBERÀ GOMIS, l'alteració de termes municipals serà, però, la referència del fenomen de la successió entre entitats públiques, en concret, de la successió universal, admetent la possibilitat de que sigui parcial, tot destacant que "*L'imperium" de l'ens succeït no admet successió, sinó que s'exerceix "iure propi" ... Els béns objecte de la successió seran, sens dubte, els destinats a usos públics de competència municipal. La resta de béns de domini públic, afectats a serveis o funcions públiques, poden donar lloc fàcilment a la co-titularitat. Resten, en canvi, exclosos de l'hipotètic traspàs els béns patrimonials, car un municipi (com qualsevol altre persona jurídica pública) pot tenir "dominium" fora del seu territori, la qual cosa no succeeix amb "l'imperium" o policia. El caràcter del traspàs no pot ser gratuït, i s'ha de predicar una compensació patrimonial, econòmica.*", tot posant de manifest la necessitat d'introduir conceptes com el "*condomini públic*" o la "*co-titularitat demania*"<sup>679</sup>.

En aquesta línia, per ESCUÍN PALOP la qüestió de la successió en el marc de l'alteració de termes municipals (més genèric, en l'àmbit públic) "*... no se puede equiparar a la sucesión*

---

<sup>678</sup> BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 106 a 111.

<sup>679</sup> *Ibidem*, op., cit., p. 111 a 114.

*entre personas físicas*", en tant que és una part del problema "... más general de la sucesión de las personas jurídicas, ...".<sup>680</sup> És el que ROYO VILLANUEVA anomena, citant a GIERKE, "... sucesión social entre personas jurídicas"<sup>681</sup>, i CLAVERO AREVALO "... sucesiones sociales públicas."<sup>682</sup>. En el mateix sentit, i emfatitzant la naturalesa territorial dels ens que es succeeixen, PERDIGÓ i SOLÀ pel qual "... diremos que al tratarse los municipios de entes territoriales se produce entre ellos una sucesión a título universal, que es aquella que se da cuando un ente público sucede a otro sin una previa liquidación de activo y pasivo; en cambio, entre los entes no territoriales la sucesión lo es sólo en el exceso del activo sobre el pasivo". Així l'autor considera que "En las modalidades de alteración consistentes en la incorporación de un Municipio a otro preexistente o en la fusión de dos o más municipios para construir uno nuevo, la sucesión a título universal es además una sucesión total, por cuanto el Municipio anexionante o que se crea quedan subrogados en todos los derechos y obligaciones del Municipio anexionado o de los Municipios fusionados. Estos supuestos, por la radicalidad de la sucesión, no ofrecen especiales problemas, siempre y cuando el expediente contemple el conjunto de derechos y obligaciones, bienes, servicios y personal con respecto a los cuales se produce la subrogación". Per tant, per PERDIGÓ SOLÀ la successió a títol universal que es produeix pot ser total o parcial, segons els casos. La total, no portaria excessives dificultats operatives en tant no és precisa una divisió d'actius i passius. Per contra, quan aquella és parcial, sí existiria dificultat operativa, en tant que els actius i passius s'han de dividir<sup>683</sup>. En el mateix sentit per GARCÍA TREVIJANO, ROYO VILLANUEVA i BARBERÀ GOMIS. El primer estableix que "En efecto, parcial se opone a total. Aquélla quiere decir que se sucede en parte del ordenamiento jurídico de una persona, por ejemplo, una segregación parcial de territorio municipal para su agregación a otro".<sup>684</sup>. Serà total quan un municipi desaparegui com a tal; serà parcial, quan un municipi succeeix a un altre que continua existint, tot i que fraccionat. La successió universal parcial és doncs la que opera en les segregacions parcials de termes municipals. També, i en aquest sentit, BARBERÀ GOMIS pel qual "La successió universal entre ens públics pot donar-se tant en els supòsits d'extinció de l'ens predecessor, com en els que es dona un fraccionament d'aquest, de caràcter no extintiu. Admet, per tant, la possibilitat de

---

<sup>680</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1313.

<sup>681</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 56.

<sup>682</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 1.

<sup>683</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 54.

<sup>684</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 54. GARCIA TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 30. BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 106 a 111.

*ser parcial*<sup>685</sup>. La successió universal ho és per agregació total d'un municipi a un altre, que comporta la desaparició del primer, o per la fusió o aparició d'un nou municipi per extinció total d'altres. Altrament, en els casos de segregacions per creació d'un nou municipi o agregacions parcials, la successió és parcial, quelcom que comporta, inexorablement, un procés de divisió de béns, drets i obligacions<sup>686</sup>. En els mateixos termes ROYO VILLANUEVA distingeix la successió universal segons comporti la desaparició total del municipi, de la parcial o de vàries parcials, citant a Santi Romano, quan un municipi succeeix a un altre que continua, tot i que fraccionat, amb la seva existència<sup>687</sup>. En el mateix sentit ESCUÍ PALOP per qui aquest procés de successió entre persones jurídiques, reitera, pot ser, segons els casos, universal o bé parcial<sup>688</sup>. Per l'autora, ens trobarem en el primer dels casos quan l'alteració de termes municipals consisteixi en l'extinció d'un municipi o bé en la modificació de diversos municipis. Són els casos d'incorporació o bé de fusió. En els casos de segregació del territori d'un o de diversos municipis per constituir-ne un de nou o bé per ampliar el territori d'altri, la successió serà parcial. Així, per l'autora, aquesta successió comportarà l'assumpció pel municipi que es posicioni en successor de tots els drets, béns i obligacions del municipi extingit<sup>689</sup>, o bé en paraules de ROYO VILLANUEVA "*... a la parcial disolución del primero va unida una sucesión parcial del sujeto beneficiado*". L'autor ho fonamenta de forma més amplia "*Por lo regular, su extinción no es más que la extinción de un centro de vida que no hace desaparecer las fuerzas orgánicas regidas por este último y que se concentran bajo otro centro vital*", pel que "*El sujeto llamado a la sucesión es el que tiene su origen en los elementos de la personalidad disuelta.*", pel que la relació successòria es fonamentaria en la connexió o relació directa entre les persones inicials i les resultants, en concret, en el traspàs de l'esfera jurídica entre subjectes, quelcom que comporta la successió de drets i obligacions, distingint entre els drets personals, que òbviament s'extingeixen amb l'extinció del subjecte titular, i els no personals, que sobreviuen a l'extinció del subjecte i són susceptibles de successió<sup>690</sup>. Des d'un altre punt de vista, CASTELAO RODRÍGUEZ ens analitza la successió parcial en el cas d'una agregació parcial a altre municipi. En aquest cas, un municipi es fracciona i part del seu territori s'annexa a altre. Aquí, més enllà de que es produirà, també, la dita successió parcial que, en tot cas, requerirà la divisió del patrimoni, en destaca una altra conseqüència, quina és l'extensió de

---

<sup>685</sup> BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 108.

<sup>686</sup> ESCUÍ PALOP, C., op., cit., p. 1.314.

<sup>687</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 57.

<sup>688</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 175.

<sup>689</sup> ESCUÍ PALOP, C., op., cit., p. 1.313.

<sup>690</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 56.

l'imperium, del poder públic, de l'exercici de competència del municipi que annexiona nou territori sobre aquest "*De tal manera que si entendemos que cuando un Municipio amplía su territorio extiende su ámbito competencial propio sobre el nuevo territorio y su población, parece lógico que los bienes de uso público o adscritos a un servicio público pasen a depender del Ayuntamiento que ejerce tales competencias*"<sup>691</sup>. GARCÍA-TREVIJANO FOS entendrà que els municipis, "*...fuera de su término jurisdiccional, no tienen imperium o policía, pero si tienen dominum*", seguint a ROYO VILLANUEVA, doncs els concepte d'imperium serà, per l'anterior, transcendental per descriure els efectes de la successió universal en els casos d'alteració de termes municipals, doncs "*... la jurisdicción, el imperium, no se transmite. El poder público del municipio deriva inmediatamente de su carácter de municipio, esto es, arranca directamente de la ley. ... ahora bien, si el Poder Público como tal no se transmite, sí pueden transferirse relaciones jurídicas derivadas del imperium ejercido por el municipio predecesor...*"<sup>692</sup>.

El mateix ROYO VILLANUEVA ens fa una comparativa amb el dret privat, recordant-nos que en el marc d'aplicació d'aquell, els drets que són inherents a la persona, els personalíssims, no es poden transmetre, mentre que els no personalíssims són, per naturalesa, transmissibles. Però aquesta reflexió no seria, per l'autor, aplicable de forma automàtica en l'àmbit del dret públic doncs "*..., hay que tomar también en consideración los elementos de la personalidad jurídica que sobreviven, esto es, el territorio y la población, y los derechos relativos a los mismos*". Aquesta argumentació s'entén en el marc del fet constitutiu de què el poder públic d'un municipi deriva immediatament del seu propi caràcter com a tal, és a dir, de la llei, pel que la jurisdicció o imperium o el poder públic del mateix no es pot transmetre d'un municipi a altre. Per això, quan un municipi amplia el seu territori, no succeeix en el poder públic o jurisdicció a l'anterior municipi, sinó que estén el seu propi imperium, jurisdicció o poder públic al territori agregat, i a la inversa, la pèrdua de territori per part d'un municipi implica la seva pèrdua de jurisdicció, imperium o poder públic sobre aquest. Ara bé, sí cal distingir la intransmissibilitat del poder públic, del imperium, de les relacions jurídiques nascudes, sorgides o derivades a l'empara d'aquell, que sí són transmissibles, com veurem en diversos apartats del present treball. És doncs evident que el problema de la successió entre

---

<sup>691</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 175.

<sup>692</sup> GARCIA TREVIJANO FOS, J.A., "T titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 31. ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 57.

municipis no es pot subjectar al dret privat, en tant que és una problemàtica pròpia del dret públic, "... puesto que tiene su origen en actos de Derecho público"<sup>693</sup>.

SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA ens recorden l'estreta vinculació entre el fenomen successori i el projecte de divisió de béns, drets i obligacions. Així, manifesta que: "*Se exige igualmente hacer la división de bienes, derechos, acciones, deudas y cargas, produciéndose la integración a todos los efectos en el municipio receptor (art. 33), sin perjuicio de las normas que se hubieran establecido al regular la segregación, normas éstas, por cierto, que el reglamento debería haber concretado y aclarado, en lugar de repetir innecesariamente los preceptos de la Ley que se desarrolla*". En la seva exposició l'autor cita al Tribunal Suprem, en la seva sentència de 24 de juny de 1960, per la qual es manifestaria expressament aquesta vinculació: "*... cuando el Municipio se extingue por incorporación total a otro, la personalidad del incorporado queda a todos los efectos integrada en el incorporante que se convierte en sucesor universal de los bienes, derechos y obligaciones de la entidad extinta, por lo que debe respetar las situaciones administrativas consolidadas*>". I segueix fent un resum de la jurisprudència del Tribunal Suprem en aquest sentit pel que exposa la sentència de 29 d'octubre de 1960 "*Y ha acordado la nulidad de un Decreto de segregación ordenando que las actuaciones se retrotrajeran a los efectos de hacer la propuesta de división de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas*", i les sentències de 7 de juliol i 30 de novembre de 1960 que resumeix de la forma següent: "*Asimismo ha avanzado precisando que la operación práctica de la alteración de términos municipales debe efectuarse conjuntamente con la división del territorio, debiendo prepararse durante la tramitación de las actuaciones administrativas para que la distribución precisa y concreta del patrimonio y las obligaciones sea aprobada por el consejo de ministros a la vez, y no después de la división territorial*"<sup>694</sup>.

Per CASTELAO RODRÍGUEZ el RPDT recull alguna d'aquestes reflexions ja que entén aquell contempla part dels problemes essencials de l'alteració de termes municipals com la successió, el destí dels béns, drets i accions, i sobre deutes, crèdits, ingressos i funcionaris, tot vinculant el problema de la successió i del principi de la intransmissibilitat amb els elements essencials de la personalitat jurídica municipi, com a ens territorial, com són el territori i la població. "*Con la extinción de un Municipio los derechos relativos a los elementos de la personalidad jurídica que sobreviven, como son la población y el territorio, deben ser objeto*

---

<sup>693</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 56 a 58.

<sup>694</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 52 i 53.

*de sucesión para el Municipio sucesor. De tal manera que, analizando cada uno de los supuestos por los cuales se puede producir alteraciones en los términos municipales, según el artículo 2.º del RP<sup>695</sup>, si un Municipio se incorpora a otro, éste es el sucesor, como podemos deducirlo del artículo 4.2 del Reglamento anteriormente citado<sup>696</sup>, en el sentit de la sentència del Tribunal Suprem de 24 de juny de 1960 de successió universal, havent de respectar les situacions administratives consolidades<sup>697</sup>.*

L'autor també considera els efectes de la successió en el patrimoni dels ens afectats, tot utilitzant el cas de la fusió de municipis. Així, diu, "*..., si un Municipio desaparece por fusión con otro u otros, para formar un nuevo Municipio éste es el sucesor de los Municipios fusionados. Es decir, en este caso los Municipios que se fusionan se extinguen como tales; sin embargo, no desaparecen todos los derechos y obligaciones de los mismos, sino que la fusión de todos al formar un sólo Municipio, éste adquiere el conjunto de derechos y obligaciones de los Municipios fusionados, sin perjuicio de la adquisición de nuevos derechos y obligaciones en función de la nueva personalidad jurídica creada. Y atendiendo a la distinción entre sucesión universal y parcial, podemos incluir los dos supuestos anteriores dentro de la sucesión universal, al entenderse que ésta tiene lugar cuando se produce la desaparición completa del Municipio*". Fenomen aquest que té un efecte directe en el patrimoni dels ens afectats, però entès aquest com una massa patrimonial és a dir, que inclou tant els béns i drets com les obligacions i les càrregues "*De tal manera que, en el aspecto patrimonial, se verifica una fusión de los dos patrimonios, del anterior y del nuevo Municipio.*"; tot descartant l'assumpció del passiu per part dels veïns del municipi desaparegut, en un distanciament clar del fenomen que tractem al que succeeix i es regula en l'àmbit civilista "*Por eso no puede admitirse que sean los vecinos del Municipio desaparecido quienes deban responder del pasivo eventual. Ello supondría la aplicación del beneficio de inventario que no puede aceptarse en Derecho Público, al ser una institución de Derecho Privado y, sin lugar a dudas, la sucesión entre Municipios no puede regirse por las normas del Derecho Civil. No se trata de una sucesión de Derecho Privado, sino de Derecho Público, puesto que tiene su origen en actos de Derecho Público*"<sup>698</sup>.

---

<sup>695</sup> *Los términos municipales podrán ser alterados: Primero. Por incorporación de uno o más municipios a otro u otros limítrofes. Segundo. Por fusión de dos o más municipios limítrofes. Tercero. Por segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para constituir otro independiente. Cuarto. Por segregación de parte del territorio de un municipio para agregarla a otro limítrofe.*

<sup>696</sup> *2. La incorporación implicará la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados.*

<sup>697</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 174.

<sup>698</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 174 i 175.

Els efectes d'un procés d'alteració de termes municipals com el que estudiem no comporta una desaparició de béns, de drets o bé d'obligacions, sense més, "*... pues toda la actividad de una organización pública es asumida por la entidad que la sustituye*" és a dir, com ens indica ESCUÍN PALOP, el municipi que es crea o que s'amplia assumeix els béns, els drets i les obligacions del municipi que s'extingeix o bé que es redueix territorialment<sup>699</sup>.

### **10.2.2 La institució jurídica de la successió aplicada a la problemàtica de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou. Consideracions concretes derivades dels dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

#### **10.2.2.1 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca: el dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL el maig de 1991, sota el títol "*sobre la problemática de los contratos de obras en curso derivada de la segregación y constitución del nuevo municipio de Salou*".**

En el document analitzat, BALLBÉ MALLOL cita a Giannini, per a qui la successió universal entre ens públics requereix de tres elements concurrents i que són "*la permanencia de los objetivos del ente público suprimido o alterado en el nuevo ente, el traspaso, aunque sea parcial, de las estructuras entendidas funcionalmente y, finalmente, el traspaso de las situaciones jurídicas patrimoniales*"<sup>700</sup>. Diu l'autor que l'element essencial de la successió entre ens públics és la persistència de l'interès públic. La finalitat pública perseguida per l'acció de l'ens públic originari es manté, doncs és la naturalesa de tot ens públic, "*... y ello explica que se produzca una persistencia y subsistencia del complejo de relaciones jurídicas de que era titular el ente objeto de segregación y que estaban destinadas al cumplimiento de dicho fin*".

L'exercici de competències per a la prestació de serveis públics cap al ciutadà està subjecte a aquesta idea permanent de continuïtat. Citant a Romano, BALLBÉ MALLOL diu "*E/ ente local, provisto de las específicas competencias señaladas por la ley, no puede renunciar,*

---

<sup>699</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.312 i 1.312.

<sup>700</sup> BALLBÉ MALLOL, M., "*sobre la problemática de los contratos...*", op., cit., p. 4. Són molt interessants, d'aquests dictamen, les cites que fa l'autor, pel que en farem la deguda referència. Cita a *Giannini, Rilieve sulla successione tra enti pubblici. Giustizia Civile*, 1958, p. 1634 i ss., en la sentència del Tribunal de Cassació italià de 24 de juliol de 1958.

*ni variar dichas competencias a causa de la posición jurídica de los titulares de los órganos. Cuando se verifican hechos que dan lugar al cese de los titulares en su cargo, el ordenamiento reacciona y prevé instituciones particulares, jurídicamente capaces de satisfacer temporalmente la exigencia de la continuidad de la gestión del ente, porque la competencia de los órganos permanece insensible a la verificación de dichos hechos. La gestión, esto es la actividad con la cual los órganos del ente producen un conjunto de actos destinados a la consecución de los fines propios del ente, no puede sufrir interrupciones, sean cuales sean su naturaleza o duración y las causas que determinen el cese de los titulares de los mismos órganos. ... El instituto de la continuidad y, ante todo, la prorogatio, deben, por tanto, considerarse derivados de principios generales del ordenamiento que, precisamente, hace de la continuidad del funcionamiento de los órganos de los entes locales una condición de su existencia. ... El principio de derecho según el cual en las administraciones públicas deben producirse soluciones de continuidad, debiendo ser perpetua la vida de toda persona jurídica, encuentra aplicación en el ordenamiento de los Municipios<sup>701</sup>. No pot interrompre's l'activitat administrativa en virtut del principi de continuïtat de la vida local i dels interessos legítims que aquella ostenta, tot citant a Seredo "Es principio general del derecho que en las administraciones públicas no deben producirse soluciones de continuidad. La vida del estado, de la provincia, de los municipios es perpetua; y perpetua es, por las mismas razones –o se presume que debe ser- la vida de toda persona jurídica legalmente reconocida. En ningún caso puede admitirse que su acción quede interrumpida. ... Y, en modo más general, no se presume nunca que la acción del Estado, de la provincia y del Municipio deje de explicarse en las diversas ramas de la cosa pública". L'autor cita també a Moggiora per manifestar que "..., en los entes locales, la exigencia de continuidad en el ejercicio de las competencias constituye canon inderogable de la actividad administrativa"<sup>702</sup>. Conclou doncs, citant a Barberá Gomis, que "La sucesión universal de los entes públicos está, pues, destinada a asegurar que el nuevo ente sustituya al originario en su actividad pública", tot recordant també una sentència de la Corte di Cassazione italiana, de 25 de març de 1957, per la que "La sucesión, aunque sea parcial, de un municipio a otro se rige por el principio de que pasan al municipio sucesor los derechos y las obligaciones inherentes a las funciones y estructuras, no vinculadas*

---

<sup>701</sup> *Ibidem*, p. 5 i 6. Cita a Cannada Bartoli, Nueve notes ulli successioni fra enti pubblici, II Foro Administrativo. 1957, Tomo II, p. 397, i a Romano, La gestione dell'ente locale nei periodi di "crisi", Comuni d'Italia, 1973, p. 1147 i ss.

<sup>702</sup> *Ibidem*, p. 6. Cita a Seredo, "La nuova legge comunale e provinciale", Torino, Vol. IV, p. 609, citat per Moggiora, "La prorogatio" nell'ordinamento comunale". Comuni Italia, 1988, p. 1019.



*ocasionalmente con el ordenamiento, que formaba parte del primero y ahora forman parte del otro municipio'*, sent així que existiria una vinculació a l'interès propi de la localitat<sup>703</sup>.

Es consolida, doncs, la regla superior inherent a l'alteració en si, que seria la de perpetuar el lligam entre la finalitat pública de l'ens, el territori i la població que hi habita, per tal que el nou ens assumeixi les relacions jurídiques preexistents, en virtut del principi de continuïtat i del de seguretat jurídica. Aquesta premissa és la que distingiria el principi de successió universal aplicat en l'àmbit públic i de l'aplicat en l'esfera privada. Així recorda BALLBÉ MALLOL, que *"respecto a los entes públicos territoriales, una modificación del territorio no puede comportar nunca la extinción de las situaciones jurídicas referibles al ente, de ahí que en todo caso sea preciso referirse al concepto de sucesión; pero una sucesión con características particulares, teniendo en cuenta que ésta, aun derivando de los principios generales del derecho privado, no encuentra en éste las normas específicas que regulan su ejecución"*. En concret, per al cas estudiat, també cita a Vignocchi per a qui *"... la constitución de un municipio autónomo por segregación de parte de un territorio de un Municipio más amplio provoca una sucesión universal en el ordenamiento jurídico del ente parcialmente transformado. Para dicho autor, puede hablarse de sucesión universal en cuanto la segregación y creación del nuevo ente no tiene efectos patrimoniales, sino que afecta a un complejo orgánico, "sobre el cual existe una multiplicidad de relaciones, vinculadas entre sí a través de un ordenamiento jurídico". Y es precisamente en virtud de dicho ordenamiento "y no de la simple adhesión material de las diversas relaciones y situaciones a las partes del territorio cedido, que tales situaciones pueden mantenerse incluso en el nuevo clima subsiguiente al traspaso y bajo el imperium del nuevo ente"*<sup>704</sup>. Així, també ho considera BALLBÉ MALLOL, per a qui *"Las relaciones jurídicas y obligaciones contraídas por el Municipio originario no cambiarán en ningún sentido, simplemente será sustituida la Administración ostentadora del Imperium. El nivel de compromiso y jurisdicción que corresponde al nuevo ente público ha de ser necesariamente idéntico al anterior"*. I en relació a aquest aspecte, segueix citant l'autor a Vignocchi, en el sentit següent *"Ese imperium que se sustituye, sin solución de continuidad, al ya propio del ente originario, representa en cierto sentido, la nueva*

---

<sup>703</sup> *Ibidem*, p. 7. També recorda a GIOVENCO, a *L'ordinamento comunale*, Milano, 1.983, p. 100 i ss, pel qual *"También en el caso de un municipio que se fraccione en otros municipios separados o de municipios que, respectivamente, pierden y adquieren solamente una parte de territorio, vale el principio general de que deben transferirse al municipio sucesor todos los derechos y obligaciones inherentes al territorio separado del municipio, con limitación a las porciones efectivas de la parte del territorio segregado"*

<sup>704</sup> *Ibidem*, p. 8. Cita a VIGNOCCHI a *"Norme Regolamentari e successione tra comuni"*, Revista Tri, di dir, pubbl.

*linfa que anima e imprime movimiento al ordenamiento jurídico objeto de sucesión, el cual, sin embargo, en cuanto se refiere al conjunto de las situaciones objetivadas que lo componen, así como a los complejos normativos que lo disciplinan, permanece sustancialmente inmutable, siendo adquirido por el nuevo ente, por lo menos en la hipótesis de sucesión universal, sin perjuicio de su intrínseca unidad. Este fenómeno, por otra parte, no es más que una aplicación del principio más general casi unánimemente reconocido acerca de la permanente identidad de la relación y situaciones jurídicas relativas en la transferencia jure successionis donde, a diferencia de otras formas de verdadera y propia novación subjetiva, el cambio de los sujetos no comporta una modificación en la sustancia de las mismas relaciones, produciéndose una plena y total subrogación de los nuevos titulares en las posiciones originarias. Naturalmente, allí donde, en la hipótesis de las sucesiones privadas, es la persona del heredero la que se convierte, a través del mecanismo de las capacidades jurídicas que le reconoce el ordenamiento, en nuevo centro de imputación de todas las situaciones ya vinculadas al de cuius, en lo que se refiere a entes públicos, el instrumento característico que permite la utilización, sin solución de continuidad, del ordenamiento jurídico objeto de la sucesión es el imperium (que no es más que la proyección al exterior de la personalidad pública del ente)<sup>705</sup>.*

El naixement del nou municipi ho serà amb personalitat jurídica i plena capacitat per a l'exercici de les seves funcions com a tal, i amb l'objectiu de donar compliment als seus fins (art. 11 de la LRBRL), que es concretaran a la legislació sectorial que desenvolupi les matèries recollides en la LRBRL. Així, el nou municipi disposarà de competències, protegides pel principi de garantia institucional de l'autonomia local, per al compliment de les necessitats de la comunitat local. Per tant, assumirà les competències, potestats i la jurisdicció que derivin de la llei des de la seva creació, independentment de què el seu exercici efectiu o operatiu es pugui demorar per manca de mitjans, arrel de la segregació, ja que aquest *poder-obligació* deriva directament de la llei<sup>706</sup>. Quelcom que no va lligat a l'adquisició dels serveis, béns o altri necessari per a dur a terme a la pràctica aquell poder. El municipi creat assumeix la jurisdicció sobre el seu territori, desplaçant la jurisdicció del territori originari, que serà substituïda per la del nou, " ... se ejercerá por parte del nuevo municipio una autoritas aun cuando, en muchas ocasiones, pueda carecer de servicios a su disposición<sup>707</sup>".

---

<sup>705</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>706</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 57.

<sup>707</sup> BALLBÉ, MALLOL, M., "sobre la problemática de los contratos...", op., cit., p. 15.

S'intercala l'exercici d'aquest poder públic amb l'element essencial de tot municipi, que és el seu territori i d'aquí, la importància de la delimitació dels dos nous termes municipals. Per LLISSET BORRELL *"Es un dogma del derecho público que los entes, en cuanto sometidos a este sector del ordenamiento, no pueden actuar válidamente más allá del territorio determinado por su norma de creación. Esto es así tanto para los entes territoriales como para los no territoriales, pero mucho más para los entes territoriales cuya existencia se asienta en la garantía constitucional de la autonomía local del artículo 137 y concordantes de la Constitución. ... Desde el Discurso preliminar de la Constitución española de 1812 se ha mantenido en nuestro ordenamiento el principio de que carece de legitimación cualquier extensión territorial de las potestades de un municipio más allá de los límites de su término municipal (art. 12 LBRL). Y este principio de no extensión territorial de un Municipio sobre otro se corresponde con el de la impenetrabilidad territorial de los demás"*<sup>708</sup>, quelcom que tindrà els seus efectes sobre els béns ubicats en el territori en qüestió.

La sentència del Tribunal Suprem de 24 de juny de 1960 ja parlava, de forma general, del concepte de successió universal. En concret, establia que quan el municipi s'extingeix per incorporació total a altre, la personalitat d'aquell resta incorporada, integrada, a tots els efectes, en la de l'incorporant, que es converteix en successor universal dels béns, drets i obligacions de l'entitat extinta, pel que cal respectar les situacions administratives consolidades. És doncs, la successió total o bé parcial, l'efecte primordial en una alteració de termes municipals; parcial, per al nou municipi creat via segregació.

I les conseqüències, que citem a títol de preàmbul, són les assenyalades per LLISSET BORRELL *"Se han de respetar los derechos adquiridos por el personal y debe ser prohibida la discriminación jurídica o fiscal entre las distintas partes de los Municipios resultantes, sin perjuicio de establecer entre ellos fórmulas de liquidación de deudas o créditos o de distribución de bienes, derechos u obligaciones"*<sup>709</sup>, que justifiquen la subrogació en termes absoluts<sup>710</sup>. També, Vignocchi, segons BALLBÉ MALLOL, destaca el caràcter automàtic d'aquesta successió universal, *"... sin que sea preciso un previo acto de reconocimiento por*

---

<sup>708</sup> *Ibidem*, p. 16, tot citant a LLISSET BORRELL, a *"El principio de impenetrabilidad territorial de la competencia municipal en materia de urbanismo. Las actuaciones de conjunto del art. 32 de la Ley del Suelo"*, Revista de Derecho Urbanístico, núm. 116, 1990.

<sup>709</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 178.

<sup>710</sup> BALLBÉ MALLOL, M., *"sobre la problemática de los contratos..."*, op., cit., p. 10.

*parte del nuevo ente ... "Debe señalarse, respecto a las consideraciones anteriores, en relación a las normas de contenido localizado que se consideren absorbidas jure successorio, en el ámbito de un nuevo ordenamiento, y vista la automaticidad con que opera en esos casos el propio fenómeno sucesorio, que no parece resultar necesario, a los fines de la persistente vigencia de tales normas, con limitación a los específicos sectores disciplinados por las mismas, un particular reconocimiento explícito por parte del ente sucesor. Realmente, si la absorción y la relativa utilización de las estructuras normativas de ente a ente tuviese que considerarse necesariamente subordinada a un acto de expreso reconocimiento por parte del segundo sujeto, no se asistiría ya en este caso a un fenómeno de verdadera y propia sucesión propiamente dicha. En efecto, la eficacia de las normas antiguas, en el ámbito del nuevo ordenamiento, dependería principalmente de la iniciativa y de la voluntad del segundo ente, y más concretamente de una especie de reenvío recepticio, con efecto de incorporación ( de las normas antiguas al nuevo ordenamiento) aparentemente similar a la hipótesis de un evento sucesorio, pero justificado sobre la base de esquemas jurídico-formales sustancialmente diversos".* Entén BALLBÉ MALLOL, de les paraules de l'anterior autor, que "*En definitiva, de no admitirse el fenómeno jurídico de la sucesión universal automática nos encontraríamos con un Municipio constituido que no puede ejercer casi ninguna de las funciones públicas que le son propias, por falta de aprobación y publicación de sus ordenanzas y normativa específica así como por falta de suscripción propia de relaciones jurídico-contractuales o extracontractuales*", tot i que "*... afirmada su necesidad y automaticidad hay que matizar que la sucesión no se produce "a medida"; el ente público sucesor no puede escoger derechos y desviar obligaciones; éstas y aquéllos se adquieren automáticamente y son irrenunciables*", pel que tant sols dins d'aquest marc legal, el nou ens podrà alterar aquestes obligacions i normes jurídiques que provenen de l'ens públic abans competent<sup>711</sup>.

Per tant, existeix un cert fenomen de conseqüències irrenunciables i, tant sols és després d'haver efectuat aquest que, el nou municipi, en exercici de l'autonomia local que li serà pròpia i garantida, les podrà mantenir, modificar i extingir, d'acord amb les seves polítiques públiques o conveniència i oportunitat i, sempre, en el marc legal que correspongui.

#### **10.2.2.2 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou: el dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sota el títol "*sobre diversas***

---

<sup>711</sup> *Ibidem*, p. 10 a 12.

***qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou***

GÓMEZ-FERRER MORANT, inicia la seva argumentació en el cas de Vila-seca i de Salou posant de manifest que, amb la segregació, i d'acord amb l'article 11.2 de la LRBRL i els elements essencials de tot municipi, els quals són el territori, la població i la organització, cap dels dos nous municipis és l'anterior, és a dir, ni el de Vila-seca i ni el de Salou es poden considerar continuació del preexistent municipi de Vila-seca i Salou, ja que els dos anteriors apareixen i neixen amb una nova personalitat jurídica com a ens locals municipals territorials, mentre que el primer desapareix. Un cop duta a terme l'operació delimitació de termes municipals, respecte a les competències municipals, "*... tiene lugar sencillamente una sustitución subjetiva del Municipio o Municipios originarios por el Municipio o Municipios de nueva constitución, pero las competencias locales ejercidas sobre el territorio continúan siendo las mismas. La variación se reduce, pues, a la organización del gobierno y administración locales del territorio; en definitiva a los titulares de la correspondiente esfera competencial local acotada por la ley (estatal o autonómica)*", i respecte a les relacions jurídiques concretes és a dir, sobre béns, serveis, personal i recursos econòmics, així com respecte a les obligacions i drets, "*... se produce una subrogación del nuevo o nuevos Municipios en la posición jurídica del Municipio o Municipios originarios. En el caso que nos ocupa, de los Municipios de Vilaseca y de Salou, en la posición del Municipio de Vila-seca y Salou*", en una referència directa a l'article 13 del RDTP català, Decret 140/1988, segons el qual: "*El nou municipi creat per la segregació ha d'incorporar en la seva relació de llocs de treball el personal que li ha estat transferit i respectar-li tots els seus drets. S'ha de fer càrrec, també, de tots els béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també de les obligacions, deutes i càrregues que li correspongui*"<sup>712</sup>, pel que conclou en el sentit que els municipis resultants de la segregació succeeixen, subrogant-se en la seva posició jurídica al municipi originari, segons li correspongui a cadascun d'ells. El problema, per l'autor, es limitaria al nivell operatiu o executiu de la successió "*... si bien por lo que hace referencia a las competencias y en punto a la titularidad y ejercicio jurídico abstracto de las mismas, la sustitución o sucesión subjetivas pueden tener lugar de forma inmediata y con carácter general, desde el momento mismo de la constitución y entrada en funcionamiento del nuevo o nuevos Municipios, no sucede otro tanto con el ejercicio concreto de dichas competencias y la actuación de los derechos y el cumplimiento de*

---

<sup>712</sup> Art. 8 TRRL i 8 RPDT.

*las obligaciones en las relaciones jurídicas establecidas. La razón es elemental: el reparto de competencias en cuanto a tales es una cuestión puramente jurídica de carácter normativo y de efectos pro futuro, conectada a la constitución legal del Municipio de que se trate: por el contrario, la subrogación en las relaciones jurídicas concretas, establecidas y en curso es una cuestión requirente de operaciones ulteriores de carácter ejecutivo, sobre todo cuando –como en el presente supuesto- se trata de la sucesión de un único Municipio por dos de nueva creación”. Aquestes ulteriors operacions executives són les que justifiquen un treball concret en la partició de béns, drets i obligacions ja que no es produeixen de forma automàtica, tot i estar emparades pel principi de successió, i que provoquen que la casuística sigui molt elevada “De ahí que la subrogación en los bienes, servicios, recursos económicos y demás derechos y obligaciones no pueda considerarse como una operación de tracto único, resoluble con criterios legales generales perfectamente preestablecidos, toda vez que los términos de la misma dependen directamente tanto de las características de la alteración que se ha verificado en el mapa del gobierno local, como de las relaciones jurídicas concretas sobre cuya futura imputación deba resolverse”<sup>713</sup>.*

I l'anterior situació descrita és en la que, per GÓMEZ-FERRER MORANT, el legislador s'ha mantingut en silenci, més enllà de procurar l'existència de principis, criteris o regles generals a aplicar, posant de relleu la necessitat del projecte de divisió de béns, drets i obligacions i altres documents exigits, com el de les estipulacions jurídiques i econòmiques en tant que descriuran com s'ha de dur a terme aquell procés operatiu que, alhora, serà particular per a cada cas segons les circumstàncies concurrents *"Esta es la razón por la que la legislación de régimen local se ocupa precisamente de exigir la inclusión en los expedientes de alteración de términos municipales (en general) de las estipulaciones jurídicas y económicas conforme a las cuales deba verificarse tanto la liquidación de deudas y créditos contraídos por los Municipios, como las fórmulas de administración de los bienes y cualesquiera otras reglas que convenga establecer respecto a las obligaciones, derechos e intereses municipales; en definitiva, de los concretos pactos intermunicipales sobre todos los extremos que suscite la alteración de la organización del gobierno local ... Más concretamente aún y para el caso – como el que nos ocupa- de creación, por segregación parcial de una parte del único originario, de dos nuevos Municipios, dicha legislación exige la incorporación del proyecto de división de bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y cualesquiera otros derechos y obligaciones*

---

<sup>713</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, ...", op., cit., p. 6 a 8.

*entre el Ayuntamiento u Ayuntamientos originarios y el nuevo, y de bases para la resolución posterior de cualesquiera cuestiones que no haya sido posible dilucidar (artículo 14.2 del citado Reglamento estatal y artículo 27.1 del también citado Reglamento catalán)*<sup>714</sup>.

Per tot plegat, l'autor conclourà que *"... aun cuando la normativa de régimen local califique de "nuevo" sólo al Municipio que se independientiza del originario en los supuestos de segregación parcial, en realidad los dos Municipios resultantes de la operación son distintos del primitivo y ambos le suceden, subrogándose en las relaciones jurídicas de todo tipo establecidas por el mismo. Ocurre, sencillamente, que esa subrogación se realiza también, por razones prácticas obvias, "diferenciando" las que, en lo sucesivo, van a corresponder, al Municipio independizado. Jurídicamente, sin embargo, la sucesión o subrogación se produce con arreglo a la correcta división que se efectúe entre los dos Municipios. Quiere decirse con ello que, por imperativo legal, la sucesión o subrogación no tiene lugar conforme a una pauta, regla o criterio general y preestablecido normativamente, sino a tenor de los pactos propuestos y, por tanto, aprobados por la decisión que resuelva definitivamente el correspondiente y concreto expediente de alteración de términos municipales, en éste caso de segregación parcial. No puede dejar de observarse, por último y en cuanto no carece de importancia jurídica, que así se encuentra ordenado, además, de forma expresa por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Octubre de 1989, en tanto que aprueba la constitución del Municipio de Salou con la delimitación territorial, población, riqueza imponible y patrimonio resultantes de la instancia inicial presentada por los demandantes en el proceso y documentación aneja a la misma (entre la que figura justamente el proyecto de división de bienes, usos, aprovechamientos, servicios y derechos y obligaciones)*<sup>715</sup>.

### **10.3 El principi de territorialitat. El territori com a element essencial del municipi**

L'article 137 de la CE estableix que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin. D'acord amb el que disposa l'article 1 de la LRBRL (art. 1 del TRLMRLC) el municipi és una entitat bàsica d'organització territorial de l'Estat i, segons l'article 11.2 de la LRBRL (art. 11 del TRLMRLC) el terme municipal és un dels elements essencials del municipi, sent aquest on l'ajuntament corresponent exercirà les

---

<sup>714</sup> *Ibidem*, p. 8 i 9.

<sup>715</sup> *Ibidem*, p. 9 i 10.

seves competències<sup>716</sup>; és a dir, les competències dels ens locals territorials s'entenen referides als seus respectius territoris (art. 10 TRLMRLC). El territori, en aquest sentit, esdevé un element de rellevància fins i tot constitucional<sup>717</sup>. Qualsevulla de les definicions emprades ens vincula el concepte de territori a un espai físic concret on s'exerceix algun tipus de poder o jurisdicció pública, en tant que tal i com diu GIFREU i FONT, *"El territori constitueix el suport físic de la pràctica totalitat de les activitats realitzades per l'home."*<sup>718</sup>. Sent així, CASTELAO RODRIGUEZ manifesta que *"El territorio, en el ámbito del Derecho Público es un término de referencia esencial del poder político, así como de distribución y fraccionamiento de dicho poder y adquiere gran importancia en cuanto soporte de la planificación y ordenación territorial. El territorio se configura, igualmente, como un espacio /dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia concreta) delimitador de las poblaciones en el mismo asentadas"*<sup>719</sup>.

Ja històricament s'ha definit el municipi com un ens territorial. Preuss i Otto Mayer els definien com a corporacions territorials. Zanobini, com a ens autàrquic, territorial y elemental<sup>720</sup>. El concepte de terme municipal, per PERDIGÓ i SOLÀ, *"..., tanto en la actualidad como históricamente, hace alusión a la relación existente entre el núcleo urbano de población y las demás tierras a las que ese núcleo extiende su jurisdicción, ..."*. Actualment, la terminologia moderna substitueix aquesta conceptualització de l'exercici de la jurisdicció del municipi sobre el seu territori per la d'exercici de les seves competències (art. 12 LRRL i 2 TRRL), no sense menysprear que el terme municipal i l'existència mateixa del municipi resten protegides pel principi de garantia institucional<sup>721</sup>.

Aquest caràcter d'àmbit competencial del concepte de terme municipal té, per LLISSET BORRELL una doble perspectiva: a) Una positiva, que significa que totes les persones que es trobin en un moment donat en un terme municipal, encara que no siguin ni residents ni transeünts, resten subjectes a les competències del respectiu municipi; així, el principi de

---

<sup>716</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Los sujetos de la relación jurídico-administrativa" a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, 1998, p. 397.

<sup>717</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 9.

<sup>718</sup> GIFREU i FONT, J., "L'activitat urbanística dels ens locals", a GIFREU i FONT, J., i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, p. 841.

<sup>719</sup> CASTELAO RODRIGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación...*, op., cit., p. 9.

<sup>720</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 5 i 6.

<sup>721</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 10 i 16.



territorialitat regeix per sobre del de la personalitat, i b) Una de negativa, cap municipi pot actuar, com administració pública, més enllà del seu límit territorial<sup>722</sup>, el que ve a ser una altra manifestació del principi de territorialitat. El territori, esdevé un element constitutiu del municipi, quelcom que ens permet així distingir entre ens territorials i ens no territorials, pel que la seva alteració comporta l'alteració de la pròpia existència del municipi com a tal<sup>723</sup>. Segons LARUMBE BIURRUN, per a l'ens local el territori serà l'espai d'exercici de la seva capacitat de dret públic, recordant que "*... sobre tal elemento territorial se han enseñoreado los viejos postulados sobre los Entes territoriales ...*", per la qual cosa, diu i sistematitza, "*1. En virtud del principio Qui in territorio meo est etiam meus subditus est, cuantas personas se encuentran dentro de tales términos están sujetas a la jurisdicción de la Entidad local de que se trate. 2. Inversamente, el Ente local no puede actuar como Ente público más allá de su término puesto que, en caso contrario, vulneraría la competencia municipal o provincial sobre cuyo espacio actúa. 3. El municipio es un <Ente público menor territorial primario>. 4. Dado que todo el territorio del Estado se encuentra dividido en términos municipales, la teoría del nacimiento, modificación y extinción de los municipios, se reconduce al estudio de la alteración de su territorio.*"<sup>724</sup>.

Per LLISSET BORRELL "*El término municipal es un elemento esencial, constitutivo del Municipio, de forma que no se concibe Municipio sin territorio*". És més, per l'autor, "*En la hipótesis de desaparición de un término municipal desaparecerá, así mismo, el Municipio que en él se asentaba*"<sup>725</sup>. ROYO VILLANUEVA considera que "*... el territorio es algo más que un espacio fuera del cual termina la posibilidad que tiene el ente de afirmarse y hacerse valer. ... el Municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio*"<sup>726</sup>. CASTELAO RODRÍGUEZ citarà a Santi Romano dient que per aquest "*El territorio es un elemento constitutivo del Ente local, un espacio, según Santi Romano fuera del cual termina la posibilidad que tiene el ente de afirmarse y, aún más, algo que integra su organismo*"<sup>727</sup>.

---

<sup>722</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 174 i 175.

<sup>723</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 22.

<sup>724</sup> LARUMBE BIURRUN, P.M., "El territorio de las Corporaciones Locales: configuración y límites", a MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1998, p. 1115 i 1116.

<sup>725</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 174.

<sup>726</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 7.

<sup>727</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 62.

L'element territorial doncs, gaudeix de tanta força definidora del municipi que, fins hi tot, la doctrina i la legalitat han consolidat la distinció entre els conceptes d'imperium o de potetats del dominum: així, fins i tot l'Estat es veu en l'obligació de sol·licitar llicències urbanístiques per a la realització d'obres sobre el domini públic estatal, o bé estableix que el municipi exerceixi sobre aquest domini públic estatal la potestat tributaria<sup>728</sup>.

La doctrina ha elaborat 3 teories conceptuals entorn a la relació del concepte de territori. La del territori-objecte, per la qual es configura la relació de l'ens territorial amb el territori amb la idea de dominum. La teoria del territori-element, que considera el territori com a element integrant de la persona jurídic pública de caràcter territorial. Teoria ja defensada per Jellinek, qui entenia que l'alteració territorial no suposa un canvi d'allò que l'ens territorial té, sinó d'allò que l'ens territorial és, pel que la modificació territorial produeix una alteració qualitativa de la persona pública de caràcter territorial, i la del territori-competència, defensada per Kelsen, per la qual el territori és qualificat com a àmbit d'exercici de la competència per l'ens públic. Els criteris de relació, en aquest últim cas, serien els de competència i validesa del dret. Des d'aquesta perspectiva, un ordenament jurídic desapareix i succeeix la vigència d'altri. La teoria del territori-objecte no explica el fenomen de l'alteració de termes municipals doncs aquell no és exclusiu ni exclouent del municipi. Les altres dos teories no tenen una diferenciació clara, si tenim present la doctrina del Consell d'Estat, per exemple en el seu dictamen 2.522/1994, pel qual "*... puesto que el territorio, en su consideración jurídico-pública, es parte integrante –como elemento constitutivo esencial- de toda entidad local como ámbito espacial de su jurisdicción y no como elemento potencialmente integrante de su patrimonio. En este sentido, al territorio, en cuanto ámbito espacial al que una entidad local extiende su jurisdicción, no puede aplicarse en este caso concepciones jurídico-privadas relativas al derecho patrimonial*", o bé el dictamen núm. 1.876/1996 "*Desde que se aprobó la Constitución de 1978, al menos, no impera en el ordenamiento patrio la noción del municipio como entidad natural, necesariamente conectada con ciertos elementos de carácter inmanente (a los que no es ajeno el territorio). La constitución, por el contrario, establece una noción más pragmática. Considera al municipio como un ente asociativo al servicio de los vecinos que en él residen. Claro que el territorio es, en esta concepción, un elemento importante: nada menos que el ámbito espacial sobre el que ejerce su jurisdicción. Pero tampoco nada más. Como elemento constitutivo del municipio, sin embargo, ha perdido toda consideración sustantiva. ... el*

---

<sup>728</sup> LLISSET BORRELL, F., *Manual...*, op., cit., p. 175.

*territorio en Derecho público local se define como espacio, como ámbito para el ejercicio de las competencias locales". No obstant, el fet que en algunes ocasions, excepcionals com veurem, la jurisdicció del municipi pugui sobrepassar el seu límit territorial, fa que la doctrina consideri vigent en el nostre ordenament jurídic la teoria del territori-element, que considera el territori com a element constitutiu del municipi<sup>729</sup>.*

ROYO VILLANUEVA ho descriu de la forma següent: *"El territorio es un elemento de la personalidad del Estado. El Estado y el territorio guardan tan íntima relación que no pueden contraponerse como sujeto y objeto. Según Fricker, el territorio no es una cosa, sino un momento en la esencia del estado. No hay un derecho del Estado sobre el territorio, sino el ejercicio del Poder del estado dentro del territorio. Zitelmann lo define como el ámbito espacial de la actividad del Poder del estado, como el escenario (Schauplatz) del Poder estatal. El territorio es como el cuerpo del estado; guarda con él una relación no objetiva, sino de identidad. La llamada soberanía territorial (Giebtshoheit) no es la soberanía sobre el territorio, pues el imperium sólo puede ejercerse sobre personas, sino la manifestación espacial del poder del estado"*<sup>730</sup>.

Com diu ESCUÍN PALOP *"Dicho en otros términos, sin territorio no hay, hoy por hoy, municipio"*<sup>731</sup>. O com deia ROYO VILLANUEVA *"No puede imaginarse un Municipio sin un territorio en que asentarse"* i, més en concret per al cas que aquí ens ocupa *"Toda alteración de un término municipal implica un cambio en el Municipio respectivo"*<sup>732</sup>. BARRANCO VELA, citant a Guaita, dirà que *"... hasta tal punto es esencial el territorio dentro de las entidades territoriales que <con razón se dice que no es que tengan un territorio, sino que son un territorio>"*, tot i no arribar a compartir en plenitud aquesta postura sí considerarà el territori l'element essencial del municipi més determinant, però definint-lo com un *"... espacio físico delimitador de competencias..."*<sup>733</sup>.

Teories doctrinals aquestes recolzades pel Tribunal Constitucional qui, en la Sentència 99/1986, de 11 de juliol, configura el territori com un element dels ens municipals i li confereix

---

<sup>729</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.266 a 1.269.

<sup>730</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 11 i 12.

<sup>731</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1269.

<sup>732</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 7.

<sup>733</sup> BARRANCO VELA, R, op., cit., p. 145 a 149

preferència front als altres elements del mateix (població i competències). Àdhuc el territori està íntimament relacionat amb l'exercici de la jurisdicció, que s'exerceix sobre la població del territori, incloent els estrangers, ja que els seus fins gaudeixen de la nota d'universalitat (art. 25.1 LRBRL); el territori, confereix al municipi, potestats superiors, com la reglamentaria, la tributaria, la urbanística, ... etc.<sup>734</sup>. Diu ROYO VILLANUEVA, citant a Delbez, que "*Todo acto jurídico, ..., se realiza en un lugar dado, afecta a ciertas personas y contiene cierta materia. Así pues, la competencia estatal que tiende a regular la conducta humana, será, a la vez, local, personal i real. Por lo mismo, será susceptible de una triple limitación: racione loci, según el lugar donde se realiza el acto; racione personae, según los individuos que lo realizan; racione materiae, según la naturaleza intrínseca al objeto del acto. ...*". Seguint al mateix autor "*La competencia del estado sólo está limitada desde el punto de vista espacial, racione loci*". Finalment, l'aplicació d'aquestes teoritzacions al món municipal passa per concebre el territori, no només com un element espacial on aquest exerceix el seu imperium és a dir, exerceix les seves competències, sinó també com un element constitutiu i essencial del propi municipi com a ens territorial constitucionalment i estatutàriament reconegut. Per tant, qualsevol alteració dels seus límits territorials comporta una modificació del propi "*ser*" del municipi; el municipi ja no és el que era, és una altre de diferent, és una persona jurídica diferent i, en segon lloc, una alteració consubstancial del seu imperium, del seu poder públic atribuït legalment<sup>735</sup>.

GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ analitzen el concepte de territori entorn als elements definidors de les administracions públiques com a territorials i no territorial són en les primeres, seguint a Gierke i Preuss, el territori esdevindria quelcom més que un espai físic on exercir vàlidament les competències pròpies de l'ens corresponent. Superada, això sí, la concepció del territori com a *dominium* del Príncep, pels anteriors el territori és un element constitutiu sense el qual l'ens en sí no existeix, quelcom que permet distingir aquesta tipologia d'ens dels no territorials. Recorden, però, que a partir de les teories de Kelsen el territori no seria més que l'esfera de vigència de les competències de l'ens, mancant-lo de substància jurídica. Pels autors, però, "*Esta crítica es eficaz para destruir el núcleo originario de la distinción en su formulación inicial, esto es, la idea de que el territorio sea un elemento de personalidad de un ente; pero no alcanza, a nuestro juicio, a destruir la realidad de la distinción misma*". Per acabar conclouent que "*... frente a las formulaciones conceptuales originarias, no juega más que un papel delimitador de las poblaciones asentadas sobre el*

---

<sup>734</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 22.

<sup>735</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 12, 13 i 15.

*mismo*<sup>736</sup>. Per SANTIAGO NINO, el concepte de territori d'un país no és un concepte físic o natural, sinó jurídic<sup>737</sup>.

Existeixen, però, excepcions. Ja ho recollien l'article 46.2 del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals de 17 de juny de 1955 doncs reconeixia una facultat al municipi "*... de expropiar y realizar obras dentro y fuera de su jurisdicción territorial*" i l'article 181 de la Llei de Règim Local de 1955 que admetia que el fenomen de la municipalització afectés a diversos municipis. Al respecte, la sentència del Tribunal Suprem de 21 d'octubre de 1988 establia "*La circunstancia de que algunos elementos del servicio estén situados en otro término municipal no es obstativa para la municipalización del servicio como se infiere del art. 46.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Por tanto, el hecho de que parte de los depósitos de agua se encuentren situados en término municipal de Banes Valles y no de Vallirana no es óbice para la validez del acto administrativo impugnado. No es cierto en absoluto que la municipalización lo sea para prestar el servicio de agua fuera del término municipal de Vallirana, lo cual sí sería inadmisibile*". En un sentit similar la sentència del Tribunal Suprem de 8 de novembre de 1988, per la qual "*... aunque el 46 RS permite que alguno de los elementos pueda estar fuera de dicho término ello se refiere únicamente a la posible localización material de parte de la instalación en otro término municipal distinto de aquel a que se extiende su competencia el titular del servicio ... pero en ningún caso puede suponer por sí solo autorización para rebasar el ámbito espacial de la prestación del servicio pues la competencia municipal se circunscribe al término de su jurisdicción*." Al respecte CASTELAO RODRÍGUEZ cita a Alberto Vera pel qui "*... resultaría absurdo prescindir, aquí y ahora, es decir en el momento en "vivimos, nos movemos y somos" impedir o paralizar actuaciones de las Entidades locales en atención a los límites territoriales puesto que cada vez es más frecuente constatar que los municipios precisan situar sus infraestructuras fuera de su término (captaciones y conducciones de aguas, servicios de depuración y saneamiento, vertederos o tratamiento de residuos...)*", quelcom que es pot solucionar, apunta, en el marc de les figures de cooperació, col·laboració, encomanaments de gestió, ... previstes a l'article 55 de la LRBRL o a la legislació sobre procediment administratiu comú<sup>738</sup>, tot i que considerarà que "*Fuera de*

---

<sup>736</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T.R., op., cit., p. 382 a 384.

<sup>737</sup> SANTIAGO NINO, C. *Introducción al análisis del derecho*, Ariel Derecho, 1994, p. 118 i 119.

<sup>738</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de población y Demarcación...*, op., cit., p. 11 a 13.

*su término municipal, un Ayuntamiento puede ejercer sus derechos, pero ya como un particular, y sus providencias pueden ser reclamables por vía de interdicto*<sup>739</sup>.

## **10.4 El principi de mutu acord, pacte o conveni entre els ens afectats.**

### **10.4.1 La teoria general sobre el principi de mutu acord, pacte o conveni entre els ens afectats.**

La històrica manca de regulació del fenomen de la successió entre municipis i, conseqüentment, de regulació dels efectes d'aquesta, malgrat ser una problemàtica real i evident i que cal resoldre's des de l'àmbit del Dret Públic, ha posat de relleu la importància dels acords o pactes entre els municipis afectats. Per ROYO VILLANUEVA, en una interpretació conjunta dels articles 24<sup>740</sup>, 16.2<sup>741</sup> i 16.4<sup>742</sup> i 19.5<sup>743</sup> del reglament de població i termes municipals de 1924 ja s'hi trobava una declaració general al reconeixement de la institució de la successió parcial, però per al que aquí ens interessa, també al principi de prevalença de l'acord entre les parts afectades "*... en materia de división de bienes habrá que estar en primer lugar a lo que acuerden los Municipios interesados*"<sup>744</sup>.

D'acord amb l'exposat, sembla clara la força del principi de pacte o acord entre municipis; tant és així que la manca d'acord entre els municipis, serà substituïda per l'administració superior que, en no disposar de preceptes legals d'aplicació, gaudirà d'un marge de discrecionalitat ampli. Ara bé, aquest ampli marge de discrecionalitat indicat en primera instància cal acotar-lo amb l'aplicació del principi de proporcionalitat, tal i com ja es recollia a la sentència del Tribunal Suprem 16 d'octubre de 1933<sup>745</sup>. També, per BARRANCO VELA segons

---

<sup>739</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 62.

<sup>740</sup> "*En todos los casos de alteración de términos municipales y sin perjuicio de las estipulaciones que en los acuerdos se hagan constar, el Municipio o parte del Municipio que se agregue a otro adquiere los derechos de éste, así como también se hace responsable de sus compromisos o cargas, y viceversa, dentro de la proporción que corresponda.*" "*... , comprometiendo al Nuevo Municipio a subrogarse, en su día, en la parte correspondiente de los créditos existentes.*"

<sup>741</sup> "*... , comprometiendo al Nuevo Municipio a subrogarse, en su día, en la parte correspondiente de los créditos existentes.*"

<sup>742</sup> "*... y avance de la estipulación que haya de pactarse entre ambas partes respecto a derechos e intereses que no estén bien delimitados, a fin de evitar conflictos posteriores entre los Municipios correspondientes.*"

<sup>743</sup> "*Proyecto general de estipulaciones entre los Municipios interesados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno, a fin de evitar conflictos posteriores.*"

<sup>744</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58 a 60.

<sup>745</sup> *Ibidem*, p. 59 i 60.

el qual *"En cualquier caso, será la Administración autonómica a quien corresponde fijar el marco de distribución y adjudicación, si no existiera acuerdo entre las partes, con criterio general de proporcionalidad, que incluiría todos y cada uno de los anteriormente expuestos"*<sup>746</sup>. Els mateixos arguments utilitza ESCUÍN PALOP per a qui, en aquests casos, cal que entre els municipis afectats, entre l'originari i la comissió gestora, en el seu cas, es pacti aquella divisió. Per aquesta autora, el principi de pacte o acord entre les parts té la naturalesa d'imperatiu: *"La distribución de los bienes se debe pactar entre el municipio originario y el municipio que pretenda constituirse en sucesor o entre aquél y la comisión promotora"*. Com veurem, però, a aquest pacte o acord que considera imperatiu s'hi inclouen altres principis o criteris a tenir presents per a resoldre la problemàtica de la divisió *"Una forma de resolver el problema distributivo es la de adjudicar al municipio sucesor los bienes inmuebles situados en su territorio y los bienes muebles vinculados a la actividad que desarrollaba el municipio originario en relación con el territorio segregado. En cualquier caso, el reparto de bienes se debe realizar conforme a un criterio proporcional, teniendo en cuenta la participación que en su adquisición ha tenido el territorio segregado y la población en el asentada"*<sup>747</sup>.

Nogensmenys, davant de la impossibilitat d'arribar a acords, o bé davant dels conflictes sorgits arrel dels existents, l'ordenament jurídic ja havia previst sistemes d'arbitratge o mediació per a la resolució d'aquests tipus de problemes, quelcom que mostra la rellevància pretesa a aquest principi. Era el *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales* a qui se li encarregava el seguiment, el control i la resolució de conflictes i discrepàncies en relació als pactes, acords, convenis, ... en fi, per a la resolució de la complexa tasca de divisió de béns, drets i obligacions en el marc d'una alteració de termes municipals. Un cop desaparegut aquest servei, i d'acord amb el sistema constitucional de distribució de competències, hauran de ser les pròpies comunitats autònomes les encarregades de crear nous òrgans o organismes per a l'arbitratge o bé per a la mediació, a imatge i semblança de l'extint *Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales*<sup>748</sup>. Vagi per endavant, que la teoria alemanya de la garantia institucional de l'autonomia local resta plenament aplicable en el nostre ordenament jurídic segons la STC de 28 de juliol de 1981 als municipis. I, al respecte, la doctrina, concretament CASTELLS ARTECHE, manifesta que *"Las alteraciones de términos municipales impuestas forzosamente, ..., de hacerse impositivamente*

---

<sup>746</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 302 i 303.

<sup>747</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314 i 1.315.

<sup>748</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 60.

*y sin contar con la libre voluntad de los municipios afectados, parece que difícilmente podría resistir la contraposición con la garantía institucional expuesta con tanta rotundidad por el supremo intérprete de la constitución, ...*<sup>749</sup>.

La naturalesa jurídica d'aquests pactes o acords serà administrativa. La interlocutòria del Tribunal Suprem de 11 de juliol de 1940 establia que en cas de conformitat entre els Ajuntaments, l'acord que aquests adoptessin gaudia de caràcter administratiu a raó del seu objecte, ja que aquest versava sobre les bases de repartiment de la Hisenda de cadascun d'ells<sup>750</sup>, és a dir "*... es materia calificada de administrativa y está regulada por disposiciones de ese carácter*"<sup>751</sup>.

#### **10.4.2 Algunes consideracions relatives al principi de mutu acord, pacte o conveni entre els ens afectats en els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

##### **10.4.2.1 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca: el dictamen emès per Francesc LLISSET BORRELL, el 18 de gener de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca y Salou para constituir el Municipio independiente de Salou*"**<sup>752</sup>

LLISSET BORRELL distingirà entre la tradició administrativa en el marc de la resolució dels procediments d'alteració de termes municipals, determinada per actes de l'administració estatal, i la rellevància de "*... los convenios o negocios jurídicos bilaterales entre los Ayuntamientos afectados han tenido siempre un carácter prevalente si no se oponen al ordenamiento jurídico. Si el acuerdo es total, el acto estatal es, meramente, de constatación, y si se refieren a aspectos o instrumentales prevalecen, sin más, tanto si son anteriores como*

---

<sup>749</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.178.

<sup>750</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 304, veure nota peu de pàgina núm. 93.

<sup>751</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

<sup>752</sup> LLISSET BORRELL, F., dictamen emès el 18 de gener de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca y Salou para constituir el Municipio independiente de Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.



*posteriores a la alteración*'. En aquest sentit, les estipulacions anteriors establertes restarien incorporades a l'expedient, ex. articles 16.5, 19.2 i 20.4 del RPDT de 1952; els buits, llacunes o obscuritats posteriors es resoldrien de mutu acord (art. 111 TRRL) pel que, els convenis, per l'autor, són vàlids sense que sigui necessari reproduir negociacions o conflictes per a dirimir qüestions ja resoltes, d'acord amb el fonament de dret sisè de la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de desembre de 1989, per entendre'ls acords consentits. Per l'autor, la sistemàtica de la interpretació de les bases en relació a les mancances de l'expedient i de la corresponent resolució, que considera "*verdadero acto administrativo-negocio jurídico*", es resoldrien d'acord amb l'article 1.282 del CC, "*atendiéndose a los actos coetáneos o posteriores, en este caso, a la petición inicial*". Àdhuc les clàusules obscures no podran afavorir a qui les ha plantejat, ex article 1.288 del CC, i quan no fos possible resoldre aquelles s'aplicarà el principi de menor transmissió de drets i interessos, segons recull la sentència del Tribunal Suprem de 12 de desembre de 1989 que entén també aplicable als casos d'alteració de termes municipals. Conseqüentment, "*La aceptación, por tanto, en el proyecto de división patrimonial que el Ayuntamiento de Vila-seca ha de formular, de los criterios comunicados por la Comisión Gestora de Salou en su escrito de 13.7.1990, concluye, en aras al principio ya mencionado de la buena fe, el proceso negociador en las materias que aquel contiene*". El procediment previst en les bases, per l'autor, encaixa amb art. 50.2 de la LBRL, 161.2 de la LRLC i 222.2 del ROF, sent competència per a plantejar el conflicte el Ple municipal (art. 22.1.h) LBRL), però no fou seguit amb precisió. Com destaca l'autor, les dues entitats locals van arribar a acords previs que tenien una finalitat concreta, que fou la de que la Comissió Gestora del nou municipi de Salou pogués funcionar com a tal. En algunes matèries s'arribà a un acord entre les institucions afectades, sense més, i, en d'altres, existí conflicte<sup>753</sup>.

**10.4.2.2 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou: el dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou*".**

GÓMEZ-FERRER MORANT també posa de manifest la manca d'elements de l'ordenament jurídic per a dur a terme el repartiment de béns doncs "... *la legislación de régimen local (tanto la estatal, como la autonómica) no fija las reglas o criterios materiales*

---

<sup>753</sup> *Ibidem*, p. 4 a 6 i 10 a 12.

*generales para las operaciones de reparto o división de bienes, servicios, recursos (humanos y económicos) y derechos y obligaciones...”, cosa que comporta una remissió implícita al principi general de pacte o acord entre els municipis afectats “... antes bien, remite a los concretos presupuestos y aprobados en cada expediente de alteración de términos municipales, más concretamente los definidos mediante pactos intermunicipales”. És a dir, serà en el marc de les operacions concretes de partició on trobarem aquest buit legal, pel que la casuística serà elevada i dependrà de cada cas concret. El mateix autor, però, adverteix que l’aplicació d’aquest principi general de pactes o acords no és il·limitada, tampoc en l’ordenament jurídica català, a resultes del caràcter supletori de la normativa estatal, i pel fet que aquesta recull expressament el principi de proporcionalitat per a dur a terme aquest repartiment “Como queda dicho, se trata de un criterio aplicable en Cataluña sólo con carácter supletorio. El hecho, sin embargo, de que la legislación catalana no defina criterio propio alguno y remita sin más a los pactos intermunicipales correspondientes, permite justamente acudir, en vía integrativa y como referencia, al referido criterio”. Així, l’autor distingeix entre uns principis generals en joc i coordinats, el de llibertat de pactes i el de proporcionalitat, i les regles o criteris de caràcter més executiu, pel que dirà: “En el resto, es decir, en los criterios más operativos a emplear en la división intermunicipal, rige el principio de libertad de determinación de los mismos, siempre que sean acordes con el general antes indicado o no incurran en arbitrariedad (cuya prohibición está establecida, con la fuerza que le es propia por el artículo 9.3 de la Constitución)”. Més en el cas particular de la segregació de Vila-seca i Salou, arrel de les conseqüències o efectes de la Sentència de 30 d’octubre de 1989: “Así debe ser, en cualquier caso, en el supuesto que aquí nos ocupa, toda vez que la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1990 aprobó, como ya sabemos, la constitución del nuevo Municipio de Salou con la delimitación territorial, población, riqueza imponible, y patrimonio resultantes de la instancia inicial representada por los demandantes y la documentación aneja a la misma; documentación aneja, en la que deben entenderse incluidos el proyecto de división propuesto por los solicitantes de la segregación y acompañado en su día con la instancia en que se dedujo la petición de ésta y el complemento posteriormente añadido a dicho proyecto para cumplimentar determinadas indicaciones realizadas por la Generalidad de Cataluña”.*

L’autor considera que tant el projecte de divisió inicial com l’addicional, que acompanyava la instància inicial i que s’inclouen en l’expedient d’alteració de termes municipals, als que fa referència la Sentència de 30 d’octubre, estan subjectes al criteri legal de proporcionalitat, quelcom que caldrà tenir present en el procés de repartiment, tot fent una

salvetat, en tant que la seva aplicació caldrà mesurar-la a raó de la data d'elaboració dels mateixos, doncs "... *determinan su posible desfase actual en los cálculos concretos en ellos efectuados. Así, por ejemplo, traducen el criterio de proporcionalidad de que venimos hablando de los porcentajes siguientes: 67,78% Vilaseca, 32,22% Salou. Es claro que estos porcentajes se obtuvieron en su momento sobre la base de una determinada valoración de los bienes inventariados, así como del informe económico incorporado al expediente y de los datos poblacionales de la época. Y es claro también que tales datos de base estaban condicionados por la época en que se obtuvieron y pueden (es lo más probable) no tener vigencia en la actualidad*". Cal tenir present que la instància inicial on se sol·licitava l'inici de l'expedient de segregació era de l'any 1.981 i que la sentència del Tribunal Suprem que acordava aquella era de l'any 1989: "*Consecuentemente, procede la aplicación del proyecto de división y de su adicional, si bien con las actualizaciones y simples adaptaciones que sean precisas en función del tiempo transcurrido desde su elaboración. En particular procede la actualización de la proporcionalidad resultante de la población y riqueza imponible, hallando la misma a partir de los datos correspondientes a 31 de diciembre de 1989/1 de enero de 1990*". Per a determinar de nou aquesta proporcionalitat, caldrà recórrer altre cop al principi de pactes o acords entre municipis i, en el cas de discordança, aplicar els mecanismes de resolució de conflictes que s'incorporaven a les bases del projecte de divisió i fer concórrer en la decisió a la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya: "*Como es obvio, para la válida determinación de esa proporcionalidad basta el acuerdo de los Municipios sobre la misma. En caso de discrepancia, habría de aplicarse –para la determinación de la proporcionalidad- el procedimiento previsto en las bases del proyecto de división que contempla –en definitiva- un arbitraje de la Generalidad de Cataluña, concretamente de la Dirección General de Administración Local de su Departamento de Gobernación*"<sup>754</sup>.

### **10.5 L'excepció al principi de successió universal: el principi d'intransmissibilitat.**

Si el principi de successió universal, total o parcial, determina una assumpció pel municipi successor de tots els béns, drets i obligacions del municipi extingit o incorporat, total o parcialment, hom ha de tenir present que existeixen elements, dins de la generalitat

---

<sup>754</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*sobre diversas cuestiones relativas a la división de bienes, ...*", p. 18 a 21.

successòria, que s'han de qualificar d'intransmissibles i, per tant, no afectats per aquell principi de successió universal.

ESCUÍN PALOP incorporaria dins d'aquests elements intransmissibles els "*... atributos y derechos, como el nombre, el escudo, la autonomía y el poder administrativo, que por su carácter personalísimo son intransmisibles*". Això és així en tant que el poder administratiu l'ostenta l'ens *ex lege* i, per tant, apareix i desapareix amb l'ens administratiu però no de forma absoluta, en el sentit que l'activitat derivada d'aquell poder no desapareix, no està afectada pel principi d'intransmissibilitat. Per l'autora "*..., la intransmisibilidad al municipio sucesor del poder administrativo no supone ruptura con toda la actividad derivada de su ejercicio por el municipio o los municipios suprimidos por la alteración territorial, tan sólo significa que otro ente ejercerá los derechos y obligaciones a través de los poderes que le son inmanentes*"<sup>755</sup>.

#### **10.6 Principi de proporcionalitat: un principi transversal.**

L'article 6 de la llei municipal de 31 d'octubre de 1935, ja establia, en relació a l'adjudicació territorial, que "*el territorio será adjudicado a los nuevos Municipios con arreglo a lo que las Corporaciones interesadas acuerden, y cuando no hubiere conformidad entre ellas, en proporción al número de residentes respectivos*". Per GALLEGO BURÍN "*... interpretamos aquello en sentido de que a pesar de la indicación de la petición vecinal respecto al deslinde territorial, el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados podrán acordarlo de otra manera, sin que esta discrepancia o la de las Corporaciones entre sí deba dar lugar a la resolución por las Cortes, ya que por ministerio de la Ley se debe resolver la discrepancia adjudicando los territorios "en proporción al número de residentes respectivos"*"<sup>756</sup>.

En qualsevol cas, aquest principi serà d'obligada aplicació en el procés de divisió de béns, drets i obligacions i, per tant, en l'elaboració del projecte corresponent i de la redacció de les normes, bases, o estipulacions jurídiques i/o econòmiques que l'expedient d'alteració de termes municipals incorpori. Són diversos els autors que així ho han reconegut i recollit en els seus estudis. Entre ells ROYO VILLANUEVA "*Por lo que toca a los bienes patrimoniales, esto es, a los derechos i deudas, parece también justo que se repartan con un criterio de proporcionalidad atendiendo a la cifra de población y a la importancia económica del territorio*

---

<sup>755</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.313.

<sup>756</sup> GALLEGO BURÍN, A., op., cit., p. 828 i 829. ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 38.

*segregado*<sup>757</sup>, PERDIGÓ i SOLÀ "La transferencia de la titularidad de los bienes o su condominio no tiene por qué ser a título gratuito, sino que lo más lógico es que el Municipio anexionante o el recién creado se hagan cargo de las deudas contraídas por el Municipio matriz para la ejecución de las obras de vialidad, infraestructura, saneamiento o servicios que por estar ubicadas en el territorio segregado van a ser traspasadas"<sup>758</sup> o ESCUÍN PALOP "En cualquier caso, el reparto de bienes se debe realizar conforme a un criterio proporcional, teniendo en cuenta la participación que en su adquisición ha tenido el territorio segregado y la población en él asentada"<sup>759</sup>.

Per SOSA WAGNER i DE MIGUEL GARCIA en els documents que es relacionaven en l'article 20 del reglament de 1952 s'hi haurien de contemplar, també, d'altres als efectes de contemplar el principi de proporcionalitat "Entre los efectos hay que decir que se deberá hacer conjuntamente con la división del territorio la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados."<sup>760</sup>.

GARCÍA-TREVIJANO FOS diria que "Lo que parece evidente es que el traspaso no puede ser –al menos en términos generales-gratuito. Cuando existen deudas localizadas, o cargas, puede haber una compensación patrimonial. Pero no sucede así cuando no las hay. Existen dos índices: el número de habitantes y la riqueza imponible. Supongamos que se ha construido un determinado bien demanial por el Municipio mutilado. En el coste hay aportaciones de otros vecinos –o puede haberlas- que no residen en esa parte del territorio; sería un enriquecimiento injusto el que el nuevo Municipio se apropiara gratuitamente de dicho bien, que está afectado a un núcleo de población, que ni por número ni por riqueza imponible localizada puede haber sufragado todos los gastos. La comparación entre el coste de la obra –o de instalación del servicio- y de los dos índices citados, nos dará el valor que debe ser abonado por el Municipio anexionante"<sup>761</sup>.

---

<sup>757</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

<sup>758</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 57.

<sup>759</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.315. També BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 302 i 303.

<sup>760</sup> SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., op., cit., p. 49 i 50.

<sup>761</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 31 i 32.

Pel cas concret aquí estudiat, BALLESTEROS FERNÁNDEZ considerarà que el criteri aplicable a la tasca de la divisió pretesa s'ha de subjectar al principi que recull l'article 8.2 del TRRL, quin és el d'un repartiment en funció al nombre d'habitants i de la riquesa imposable del nucli que es pretengui segregar és a dir, en base al principi de proporcionalitat. Ara bé, considera, i així ho manifesta expressament, que aquest principi decau davant d'allò que s'hagués establert en el projecte, doncs aquest forma part de l'expedient de segregació i de la resolució que l'aprova, fonamentant aquesta argumentació en base als articles 14.3.a del RPDT i 27.1.d del RDTP.

D'acord amb aquesta exposició, recorda que la instància que inicià el procés de segregació incorporava o annexava un projecte de divisió de béns i drets que determinava, un cop establerta la delimitació territorial, que "*... todos los bienes, aprovechamientos, usos públicos y cualesquiera otros derechos comprendidos en la zona designada para el nuevo municipio, serán de exclusiva propiedad, uso y disfrute del Ayuntamiento de Salou ...*", preveient-se que "*Del inventario de bienes patrimoniales "de propios" pertenecientes al actual Ayuntamiento de Vilaseca, se redactará a estos efectos un completo resumen valorado, agrupando por separado los que radiquen en la zona de cada uno de los Ayuntamientos de Vilaseca y Salou*".

Entén que aquest és el significat que cal concedir al projecte unit a l'escrit de 22 de desembre de 1983, que incorporava el compte d'administració del patrimoni per a l'any 1982, que incloïa la relació valorada de béns, drets i capitals de la Corporació, adscrivint-los a un o altre municipi, de forma manuscrita i en vermell, la validesa del qual va quedar descartada després de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, per no haver-se acceptat la "*fórmula de compromiso que en él se contenía*", recuperant la fórmula originària de l'escrit inicial, és a dir, la que es recollia a la Base primera "*Agotada la vía de negociación directa entre ambas Corporaciones cualquiera de éstas podrá plantear la cuestión ante el Ilmo. Sr. Director General de Administración Local de la Generalidad de Cataluña... La resolución habrá de adoptarse dentro del mes siguiente a contar desde la terminación del plazo de alegaciones o, en su caso, de conclusiones...*"<sup>762</sup>.

---

<sup>762</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "*respeto la incidencia, ...*", op., cit., p. 14 a 16.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

### **11. L'element temporal: la data o el moment temporal de referència per a la divisió de béns, usos, aprofitaments, serveis, recursos humans i econòmics i restants drets i obligacions.**

Hom ha posat de manifest el silenci de l'ordenament jurídic en els aspectes més operatius o executius de la partició. I una de les mancances més destacades és la nul·la referència a l'element temporal relatiu a l'efectivitat i executivitat de les operacions de la partició que, com veurem en aspectes materials concrets com en els deutes o els ingressos, elements vinculats a l'execució pressupostària, es subjecten a un element definidor essencial, quin és el de l'annualitat, i comporta efectes importants a considerar que poden arribar a dificultar o bé a fer quasi impossible una acurada partició. En el cas de Vila-seca i Salou, aquest fou un aspecte tractat en alguns dels dictàmens jurídics sol·licitats per a determinar l'operativa de la divisió fruit de la segregació<sup>763</sup>.

El posicionament jurídic del municipi de Vila-seca el recolliria LLISET BORRELL, qui considera que la Sentència de 30 d'octubre de 1989 va reconèixer el dret als recurrents a la creació del nou municipi, però no el va crear per sí mateixa, en tant que corresponia a l'administració autonòmica l'execució d'aquella sentència, pel que disposava d'un termini de 6 mesos. Tot i que la sentència determina els elements del nou municipi, de conformitat amb la instància inicial i documentació annexa, considera que no opera ni la creació del municipi ni la redistribució patrimonial, "*... cosa que corresponde al proyecto de división de bienes, derechos y obligaciones a incorporar, pos disposición legal, en el Decreto de creación del nuevo municipio en fase de ejecución de la Sentencia, contenido éste que ha de considerarse, en nuestro caso, implícito*". Per tal d'il·lustrar el seu argument cita la sentència de 24 d'octubre de 1989, relativa a la segregació del municipi de l'Ampolla, que declara que el decret de la Generalitat de Catalunya, del Consell Executiu, és un acte administratiu i no un reglament, pel que en termes d'eficàcia era d'aplicació allò que disposa l'article 45.2 de la LPA. El decret no fou eficaç el dia 19 de desembre de 1989; la seva eficàcia restava demorada a la constitució de la Comissió Gestora perquè era allò que disposava el propi acte administratiu, no sent suficient la publicació d'aquell en el DOGC. Per l'autor, "*La operatividad del Decreto exigía la*

---

<sup>763</sup> La Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en Matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983, en el seu article 2.1, apartat d) estableix, literalment, que "*Se entiende por "fecha de la sucesión de Estados" la fecha en la que el Estado sucesor ha sustituido al Estado predecesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales del territorio al que se refiere la sucesión de Estados*".



*existencia de una nueva organización en la que recayera el beneficio de las divisiones jurisdiccional y patrimonial. La constitución de la Comisión Gestora tuvo lugar el 27.1.1990 por lo que a esa fecha hay que referir, por imperativo del art. 45.2 de la LPA, la eficacia del Decreto”, per tal d’evitar dates d’eficàcia diferents, que comportarien moments diferents de valoració de la massa patrimonial i, per tant, inseguretat jurídica.*

Considera així que l’existència de la Comissió Gestora (27 de gener de 1990) és un postulat natural del propi Decret de la Generalitat, que produeix la divisió jurisdiccional i patrimonial, ex. article 45.2 de la LPA, pel que aquella sorgeix com a condició d’eficàcia del dit decret pel que fa a la divisió patrimonial, coincidint amb la possibilitat d’exercir les potestats recollides a l’article 4 de la LRBRL, ja que aquesta possibilitat, la d’exercir competències i potestats municipals està condicionada a l’existència de béns, serveis, expedients,... també deutes, tal i com es va dur a terme en els traspessos de serveis entre l’Estat i les CCAA, que es concreta mitjançant convenis o actes d’entrega de béns, serveis, i expedients, segons resa la sentència del Tribunal Constitucional 138/1990, de 17 de setembre. Proposa, per concloure, fixar la data 1 de gener de 1990, per coincidir amb la data d’inici d’exercici econòmic<sup>764</sup>.

En termes similar conclouria la postura jurídica de l’Ajuntament de Salou, desenvolupada per GÓMEZ-FERRER MORANT. Aquest autor reconeix l’existència de tres moments temporals concrets que es podrien oferir com a referència per a l’operació de divisió de béns, drets i obligacions. Aquests serien: la primera, la data de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d’octubre de 1989; la segona, la data del Decret de la Generalitat de Catalunya disposant l’execució de la dita Sentència i, la tercera, la data de nomenament de la Comissió Gestora i constitució de la mateixa.

La primera d’elles no la considera de referència pel fet que la Sentència del Tribunal Suprem procedia a declarar, en seu judicial, el que no va fer la Generalitat de Catalunya sent, a més, necessaris i imprescindibles posterior mesures d’execució, sempre tenint present els possibles incidents d’execució o inexecució de la mateixa, ex articles 105 i 107 de la LJCA. Així mateix, exposa la manca d’idoneïtat de la data, el 30 d’octubre, pel fet que faltaven dos mesos

---

<sup>764</sup> LLISSET BORRELL, F., “Sobre la división de bienes...”, op., cit., p. 6 a 10.

per al tancament de l'exercici econòmic i pressupostari, quelcom que complicava l'operativitat de la divisió.

La segona d'elles també la descarta per ser força limitada, tot i esdevenir el primer acte d'execució de la Sentència; limitat en el sentit de recollir les pròpies declaracions de la Sala, pel que no es podia considerar el municipi de Salou existent en la seva plenitud.

La tercera data, la del nomenament dels membres de la Comissió Gestora i la constitució de la mateixa, és més rellevant per a la concreció, a nivell d'execució, i pel que aquí ens interessa. És a dir, apareix un dels elements essencials del municipi en quant a ens local municipal territorial, entenent que el de la població i el del territori ja concorrien jurídicament amb la decisió administrativa de compliment de la Sentència, alhora que indispensable per a les accions de divisió, ja que aquestes requereixen la voluntat del poble de Salou, ara ja representat institucionalment per la dita Comissió Gestora. Conclou que aquesta seria l'opció més vàlida.

Així mateix, aquesta la considera recolzada per l'ordenament jurídic vigent. Ho entén a la llum de l'article 11.2 de la LRBRL i de l'article 44.4 de la LMRLC, en relació als elements essencials del municipi, és a dir al territori, a la població i a la organització. Els dos primers els considera existents jurídicament amb la Sentència, doncs l'aprovació del plànol de la delimitació del nou terme municipal, i sens perjudici de les operacions de materialització d'aquella, comporten el sorgiment del nou municipi; i en consideració dels articles 12.2 de la LRBRL i 38.1 de la LMRLC, també el de la població, que resultarà integrada per aquells veïns que resideixin sobre el territori, amb independència de la materialització del padró municipal.

Per altra banda, el tercer element, el de l'organització, tant sols es pot considerar existent quan la Comissió Gestora és legalment constituïda i es troba en condicions d'actuar, per veu del poble al que representa i exercint les competències que legalment el municipi té atorgades, quelcom que no es va produir, via excepcional, fins el dia 27 de gener de 1990, data de la sessió constitutiva d'aquella.

Per tot plegat, GÓMEZ-FERRER MORANT conclou que *"Sobre la base de los razonamientos hasta aquí desarrollados y considerando que la concurrencia de todos los elementos constitutivos del nuevo Municipio de Salou se ha producido a caballo del tránsito del año 1989 hacia el 1990 (teniendo lugar la del último y decisivo a pocos días de haber*

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

*comenzado éste último), la solución más correcta –jurídica y prácticamente- a la cuestión importante del momento temporal de referencia para las operaciones de división a efectuar entre aquel Municipio y el de Vilaseca no es otra que la de optar por la de comienzo del ejercicio económico y presupuestario de 1990*<sup>765</sup>.

---

<sup>765</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns...", op., cit., p. 10 a 15.

## **12. El contingut material del projecte de divisió de béns, drets i obligacions.**

### **12.1 Introducció a una idea general.**

Des d'una perspectiva històrica, l'ordenament jurídic local tant sols ens ha donat unes breus pinzellades relatives al contingut material del projecte de divisió o partició que estudiem, doncs únicament l'ha tractat com a element formal, com a document de preceptiva existència en els expedients d'aquesta naturalesa. No trobarem cap referència, més enllà del propi títol o denominació formal del document, al contingut material del projecte és a dir, el *què* ha de contenir i, per tant, al *què* és objecte de divisió o partició; tampoc regla, norma o instrucció aplicable al *com* procedir a la divisió o partició o instrument o institució jurídica que doni cobertura a aquella operació, més enllà del criteris o principis ja analitzats i que han estat més treballats, estudiats i desenvolupats per la doctrina o per la jurisprudència que pel propi legislador.

Caldrà doncs, en primer lloc, determinar què ha de contenir el projecte i, en segon lloc, com i sota quina institució jurídica s'empara la divisió.

Reprenent el fil de la història del règim local en matèria d'alteració de termes municipals, la primera referència legislativa al projecte de divisió i, entenem també, encara que sigui de forma indirecta, al seu contingut material, la trobaríem a la Llei de 1856 que parlava de la necessitat de dividir "*terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos*". A partir d'aquesta referència, les redaccions dels diferents textos legals successius han estat, amb més o menys fortuna i vigència, similars. El Reial Decret de 21 d'octubre de 1866 i el Decret Llei de 28 d'octubre de 1868 utilitzarien les mateixes paraules. L'article 6 de la Llei de 1870 establiria que "*En cualquiera de los casos de agregación o segregación, los interesados señalaran las nuevas demarcaciones de terrenos y practicarán la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes*". El projecte de Llei municipal llegit el dia 12 de juliol de 1886 pel Ministro de la Gobernación, D. Venancio González, en el seu article 7, parlaria de "*... deslinde de los términos y la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas existentes*". En els mateixos termes el *Proyecto de ley de bases sobre régimen local*, llegit pel ministre Barroso, el 15 d'octubre de 1912, a la Base 1, apartat 5. El Reial Decret de 2 de juliol de 1924 pel qual s'aprova el *reglamento de términos y población municipal* parlaria d'un

projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits. El Decret de 17 de maig de 1952, pel qual s'aprova el reglament de població i demarcació territorial l'article 12, el qual estableix que per a les segregacions parcials, a més de la divisió del territori, es practicaria, conjuntament, la divisió "... *de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas,*". Per últim, el Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals, en el seu article 14.b), ens descriu que el projecte afecta a "... *bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y cualesquiera otros derechos y obligaciones entre el Ayuntamiento o Ayuntamientos originarios y el nuevo, y bases que se establezcan para resolver, posteriormente, cualesquiera cuestiones que no hubieren sido posible dilucidar*".

Podem observar, doncs, que no trobem una redacció uniforme sobre què ha de contenir el tantes vegades citat projecte de divisió, menys a nivell operatiu i tampoc com s'ha de dur a terme aquella. Sí podem aventurar-nos a afirmar l'existència d'una idea material subjacent als redactats citats, quina seria la del tot o totalitat. En qualsevol cas, aquest tot o totalitat requereix d'una sistematització conceptual. Una aproximació la podríem trobar a l'article 13.c del Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial de los municipis, de les entitats municipals descentralitzades i de les mancomunitats de Catalunya, segons el qual el projecte ha de contenir la divisió de béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també la de les obligacions, deutes i carregues i l'assignació de personal, que ens remet a la idea general d'una actiu i d'un passiu per una banda per tant, al concepte jurídic tradicional de massa patrimonial, i a una segona relativa al personal afectat per la segregació.

Aquesta sistematització, però, no és conclouent. Com veurem, el règim jurídic aplicable a la diferent activitat de l'administració sembla que ens obliga a preveure certes correccions doncs, a títol d'exemple, el règim jurídic propi del patrimoni local *versus* el règim jurídic propi de la hisenda pública local ens obliga a estructurar els deutes i les obligacions (econòmiques) i els ingressos, en un mateix bloc. Així mateix, els contractes i concessions (font de drets i obligacions, econòmiques i no econòmiques) els actes administratius, les disposicions administratives de caràcter general o disposicions reglamentaries, els documents i arxius o bé els processos judicials, creiem mereixen una menció apart. En qualsevol cas, a nivell material, el projecte és un document "*ad hoc*" de cada procés, influït per cada municipi afectat, determinat per les seves dinàmiques, internes i externes.

## **12.2 La delimitació del concepte de massa patrimonial com a element material afectat per la partició i contingut del projecte.**

D'acord amb l'article 1 el Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny, pel que s'aprova el Reglament de Béns de les Entitats Locals, el concepte de patrimoni de les entitats locals té un caràcter genèric i inclusiu, doncs estableix que aquell està constituït pel conjunt de béns, drets i accions que els pertanyin. Però si hi afegim el contingut de l'article 35 del mateix text legal, semblaria que el patrimoni, entès com a *vertader patrimoni*, hauria d'incloure la situació de l'actiu i del passiu, per tant, també de les càrregues i de les obligacions. En el mateix sentit, a Catalunya, l'article 1 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament del Patrimoni dels Ens Locals, especificant que és independent aquella titularitat de la seva naturalesa i títol d'adquisició. A més, en el seu apartat segon, defineix el concepte de *patrimoni net* en el sentit que és el resultat de restar a la suma de valors dels béns i drets l'import del passiu financer, entenent per aquest la quantitat que s'endeuta al 31 de desembre per deute emès, préstecs, bestretes rebudes, i també dipòsits constituïts per tercers en els comptes municipals, precisió rellevant per a l'objecte del present treball. Argumentació aquesta que vindria recolzada pel redactat actual de l'art. 5 de la LRBRL que estableix que per al compliment dels fins propis d'un ens municipal, i per a l'exercici de les seves competències, aquests gaudeixen de plena capacitat jurídica per a adquirir, posseir, reivindicar, permutar, gravar o alienar qualsevol tipologia de bé, celebrar contractes, establir i explotar obres i serveis públics, obligar-se i interposar recursos i exercir accions previstes legalment, i l'article 3.2 del TRLHL que considera patrimoni dels ens locals el constituït per béns de la seva propietat, així com també drets reals o personals dels quals en siguin titulars, susceptibles de valoració econòmica, sempre que uns i altres es trobin afectats a un ús o servei públic.

No obstant l'exposat, el *què* inclou, és a dir, l'abast del concepte de patrimoni, en l'àmbit públic, no ha estat qüestió pacífica. Així, com ens indica BALLESTEROS FERNÁNDEZ, la doctrina ha estat dividida entre els que consideren que el patrimoni és conformat per l'actiu i pel passiu de l'ens local, i els que han considerat que el patrimoni tant sols contempla l'actiu, entenent que les obligacions o les càrregues és a dir, el passiu, no són part del dit concepte de patrimoni<sup>766</sup>.

---

<sup>766</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 937.

ROYO VILLANUEVA, en relació al tema a tractar, ja entenia el concepte de béns patrimonials de forma genèrica, incloent drets i deutes<sup>767</sup>. CEBRIÁN ABELLÁN cita a Jiménez Hernández per a qui el patrimoni local contemplaria, a més dels béns, drets i accions, de domini públic i patrimonial, els recursos de la hisenda pública local i els comptables, per a concretar un líquid patrimonial<sup>768</sup>. En aquesta mateixa postura trobem a GALLARDO CASTILLO que parla de perplexitat, i cita a Santamaría Pastor per a qui un "*patrimonio del que se excluye, dicho vulgarmente, el dinero, tiene bastante poco de patrimonio*", recordant que si el silenci de l'ordenament jurídic, en concret del RBEL, podia donar lloc a interpretacions, ja no procedeix amb el redactat de l'article 3 de l'actual Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques<sup>769</sup>.

Aquest article, de caràcter bàsic, pel que serà d'aplicació a tota l'administració pública, també la local, en l'apartat primer estableix que el patrimoni de les administracions públiques està constituït pel conjunt dels seus béns i drets, qualsevol que sigui la seva naturalesa i el títol de la seva adquisició o aquell en virtut del qual els hagin estat atribuïts i, en l'apartat segon, que no s'entendran inclosos en el patrimoni de les administracions públiques els diners, els valors, els crèdits i els altres recursos financers de la seva hisenda ni, en el cas de les entitats públiques empresarials i entitats anàlogues dependents de les comunitats autònomes o corporacions locals, els recursos que constitueixen la seva tresoreria, pel que la discussió quedaria tancada. Per l'Advocacia de l'Estat aquest article 3 parla doncs d'un "*conjunto de bienes y derechos compuesto tanto por los de naturaleza demanial como los patrimoniales, ...*", ampliació de l'àmbit objectiu de la legislació patrimonial que, entenen, resta compensada amb l'exclusió de "*... el dinero, los valores, los créditos y demás derechos financieros de su*

---

<sup>767</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58. Dictamen del Consell d'Estat 778/95, de 18 de maig de 1995: "*Aunque conceptualmente, al menos, titularidad dominical y jurisdicción son nociones diferentes, tal diferenciación no es posible establecerla cuando se trata de bienes demaniales. Por otro lado resulta difícil cuando se trata de bienes comunales y, por último, no siempre resulta nítida en relación con los bienes patrimoniales.*" També Dictamen 2131/94, de 22 de desembre de 1994: "*En relación a esos extremos conviene recordar el objeto y el alcance limitado de este expediente, que no produce por sí sólo efecto alguno en orden a la calificación urbanística de terrenos. El presente expediente únicamente altera la configuración de los términos municipales, pero no modifica el contenido de los derechos y obligaciones de titulares de los bienes ni los que derivan de la calificación urbanística del suelo.*" En el mateix sentit el Dictamen 1476/95, de 28 de setembre de 1995: "*Los expedientes de alteración de términos municipales no pueden utilizarse para modificar el régimen urbanístico de las porciones de territorio afectadas, ni, mucho menos, el del resto de los términos municipales en cuestión.*"

<sup>768</sup> CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El patrimonio de las entidades locales*, Bosch, Barcelona, 2010, p. 74.

<sup>769</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J., *El derecho de bienes de las entidades locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007, p. 33 i 34.

*hacienda...";* exclusió aquesta que pretén distingir entre els àmbits d'actuació propis de patrimoni, d'hisenda pública i de tresoreria<sup>770</sup>.

En una posició contrària a aquesta interpretació hi trobem a COBO OLVERA, per a qui els articles 7.1 i 166.3 de la mateixa llei dilueixen aquella distinció i, a més "*... olvidan hacer referencia a las obligaciones, que también forman parte del concepto de patrimonio, pues éste en sentido amplio lo constituye el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico*"<sup>771</sup>.

En una posició diferent a la incorporació de les obligacions i de les càrregues en la massa patrimonial, és a dir, del passiu, es manifesta CASTILLO BLANCO entenent que la conceptualització del patrimoni públic no coincideix amb la del privat, arrel de la vinculació que el patrimoni públic té amb la finalitat de compliment d'interessos públics "*En cualquier caso, el concepto de patrimonio, desde la óptica de las leyes de patrimonio, no es coincidente, en su esencia, con la consideración que el mismo tiene de Derecho privado y así, y aun cuando en el Patrimonio forman parte los bienes y los derechos, puede decirse que no forman parte de éste las deudas y las obligaciones y de esta forma las Administraciones Públicas no responden con todos sus bienes de las deudas que contraigan (STC 166/1998, de 15 de julio (LA LEY-JURIS.8317/1998)) ni tampoco son de aplicación en el ámbito público, al menos con la misma intensidad, los principios en los que se basa la gestión del patrimonio privado (autonomía de la voluntad, libertad de mercado, etc.) en la medida en que como indica CHINCHILLA MARÍN, la propiedad que el Estado tiene sobre sus bienes es por definición una propiedad vinculada, en mayor o menor grado, al cumplimiento de la satisfacción de los intereses de la comunidad*"<sup>772</sup>.

En la mateixa línia es pronuncia l'Advocacia de l'Estat, doncs considera el patrimoni de l'administració pública com aquell "*... conjunto de bienes y derechos, materiales e inmateriales, que son propiedad de aquéllas.*" i tot i reconèixer l'amplitud conceptual que se li dóna al terme

---

<sup>770</sup> AAVV., *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Thompson-Aranzadi, Madrid, 2008, p. 147 a 149.

<sup>771</sup> COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006, p. 16.

<sup>772</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas", a MESTRE DELGADO, J.F., (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004, p. 24.



patrimoni, no l'entén suficientment àmplia com per a incorporar-hi "*... la vertiente <pasiva> de ese patrimonio, es decir, el conjunto de las obligaciones de contenido patrimonial de las Administraciones Públicas frente a terceros.*", com seria normal o ordinari en un subjecte de dret ordinari, pel que l'allunya de la idea de patrimoni privat.<sup>773</sup>.

CASTILLO BLANCO però, ens afegirà una altra distinció conceptual que ens ajudarà a sistematitzar la partició en un cas de segregació. A més de l'anterior distinció, entre béns, drets i accions i deutes, càrregues i obligacions, que allunya el concepte de patrimoni públic del patrimoni privat, l'autor ens distingirà entre el patrimoni públic, com hem vist, d'un altre concepte material, amb contingut propi en l'àmbit públic, quin és el de la Hisenda Pública, constituït pels ingressos i obligacions de l'Administració Pública, doncs el legislador també distingeix entre la legislació patrimonial i la legislació de les hisendes públiques "*De otro lado, es preciso subrayar la distinción existente entre patrimonio y recursos integrantes de la Hacienda Local. La propia jurisprudencia constitucional (STC 166/1998, de 15 de julio), junto a declarar inconstitucional el artículo 154.2 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en su inciso "bienes en general", señalará que el Patrimonio de las entidades locales está constituido "por el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenecen, mientras que en la Hacienda Local, en cambio, se integra el conjunto de los ingresos, tributos propios, participaciones en tributos de otros Entes Públicos, subvenciones, precios públicos, productos de las operaciones de Crédito, las multas que se perciben, así como las demás prestaciones de derecho público, incluyendo también a las obligaciones"* pel que, entén l'autor, que així s'aclareix la "*... aparentemente "eterna" confusión entre Hacienda Pública y Patrimonio*"<sup>774</sup>.

Per tant, i a títol de conclusió, el *tot o totalitat material* del projecte de divisió o partició seria equivalent (aproximadament) a la idea subjacent de la institució jurídica de la massa patrimonial, en el sentit que expressava la sentència del Tribunal Suprem de 22 de desembre de 1986, en el FJ 11, que també es referirà a béns, drets i càrregues o obligacions, però en un sentit total "*... y sin que se pueda decir que la solicitud de segregación no hubiera cumplido el requisito de la propuesta de división de bienes ordenada por los artículos 19 de la Ley de Régimen Local ( RCL 1956\74, 101 y NDL 611) y 20,2,4.º del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, pues prescindiendo de las pocas facilidades que en aquél momento el Ayuntamiento de Zújar dio a los instantes según resulta de lo actuado, dada su posición*

---

<sup>773</sup> AAVV., *Comentarios a la...*, op., cit., p. 151.

<sup>774</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *El Patrimonio...*, op., cit., p. 26.

*inicial totalmente contraria a la segregación, es de tener en cuenta que con la solicitud se acompañó de documento n.º25 propuesta de reparto o división de bienes y se señaló que pertenecerían al respectivo municipio los comprendidos en su respectivo ámbito territorial, con arreglo al Plano de división presentado como documentos n.º 20; habiéndose materializado después la división y el reparto de bienes, derechos y cargas en el acta levantada el 6 de Diciembre de 1981 con la mutua conformidad de las respectivas comisiones que representaron al Ayuntamiento de Zújar (representantes designados en la sesión municipal extraordinaria celebrada el día 5 de Agosto de 1981) y los comisionados representantes de la mayoría de los vecinos promotores del expediente de segregación, en cuyo acta se elevaron a definitivas las bases de división de términos con sus bienes, derechos y cargas de conformidad con las propuestas obrantes en el expediente; en cuyo acta aparece que el total inventariado ascendía a la cantidad de 3.211.623 pesetas de las que sólo se adjudican al nuevo municipio bienes por valor de 263.530,86 pesetas lo que representa únicamente el 8,2% del total del inventario frente al 91,18% para el municipio de Zújar al que pertenecen los demandantes; por donde también por ahí aparece la falta de base de su impugnación, extensiva asimismo a la división de préstamos y gravámenes distribuidos a razón del 43,28% para el nuevo municipio de Cuevas y el resto para el originario, todo lo cual resulta practicado con ponderación y mutua aceptación"; ara bé, caldrà no confondre aquesta aproximació material de massa patrimonial com el què ha de contenir el projecte de divisió o partició, a la idea de patrimoni en sentit estricte, tot i que aquest hagi de tenir un ampli abast.*

Un ampli abast que començaria de base, en referència a l'article 12 del RPDT de 17 de maig de 1952 que, com hem vist, és pràcticament idèntic a l'article 8.1 del Decret 1.690/1986, i que per GARCÍA-TREVIJANO FOS "*este precepto no distingue las diversas clases de bienes, ni habla de la forma de traspaso*"<sup>775</sup>.

Per tot plegat, i sense ser exhaustius doncs la casuística ens ho impedeix, ens podem aproximar a una estructura material del projecte de divisió que passaria per:

1. L'actiu, que inclouria el patrimoni (que no massa patrimonial) o béns, drets (no econòmics), accions, usos i aprofitaments.
2. Els contractes i les concessions.

---

<sup>775</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 30 i 31.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

3. El passiu, incloent deutes i obligacions de caràcter econòmic, afegint els ingressos econòmics (tot i no ser passiu), a raó de la disciplina del règim jurídic de la hisenda municipal<sup>776</sup>.
4. Els documents i els arxius. Els actes administratius i les disposicions administratives de caràcter general i els processos judicials.
5. Els recursos humans afectats per la divisió.

---

<sup>776</sup> Recordem que l'anàlisi que ens ocupa és el de la divisió o partició material, no el de la liquidació d'una entitat pública.

### **13. El patrimoni dels ens locals com a concepte material de partició: béns, drets (no econòmics), accions, usos i aprofitaments.**

#### **13.1 El concepte de patrimoni.**

Ja hem apuntat que la idea de la divisió de la massa patrimonial, que hom entén és subjacent a la divisió material que pretén el projecte de partició, no la podem confondre amb el concepte de patrimoni, en sentit estricte, doncs l'entendem inclòs en la primera. Així, al parlar de patrimoni, ens referirem a "*Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles*", en una referència inicial a l'article 333 del Codi Civil. Més concret és CASTILLO BLANCO qui parla de "*inmuebles, semovientes o muebles, corporales o incorpóras, fungibles o no fungible, registrables o no registrables, estar en el comercio o fuera del comercio*"<sup>777</sup>. Per SÁNCHEZ ISAAC els béns són "*... aquellos entes, materiales o de naturaleza intelectual, que tienen en sí un valor sustancial y una realidad objetiva*", on també hi inclouria els drets, que seran "*... los llamados reales y de crédito, según que recaigan sobre cosas –los primeros- o sobre una prestación a cumplir por otra persona, obligada a ello (deudor), en el supuesto de los derechos de crédito; tipos de derechos cuya titularidad ostenten, en nuestro caso, las Entidades locales*", o "*... situaciones subjetivas de los Entes Locales que conllevan la capacidad de ejercitar un contenido tipificado de potestades concretas*"<sup>778</sup>. Així com, també, les accions que "*..., como elemento integrante del patrimonio, se refieren específicamente a los títulos y documentos acreditativos de la participación del Ente local como socio en el capital social de sociedades mercantiles o cooperativas (acciones, participaciones...)*"<sup>779</sup>, o també "*... la potestad de actuar en derecho, para obtener reconocimiento jurisdiccional de un derecho que, inicialmente, puede considerarse como potencialmente existente y que necesita de la "vis constitutiva" de las Sentencias jurisdiccionales para su plena vigencia*"<sup>780</sup>. Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ, per accions entendríem l'accionariat dels ens públics<sup>781</sup>. Respecte a aquestes últimes, les accions, CASTILLO BLANCO considera no necessària la seva incorporació, entenent que són una reiteració "*Las acciones, aun cuando puedan ser consideradas como un elemento accesorio*

---

<sup>777</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio...", op., cit., p. 29.

<sup>778</sup> SÁNCHEZ ISAAC, J., *Derecho patrimonial de los entes locales*, Bayerm Hnos, Barcelona, 1998, p. 39.

<sup>779</sup> CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001, p. 18.

<sup>780</sup> SÁNCHEZ ISAAC, J., *Derecho...*, op., cit., p. 39.

<sup>781</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A, *Los bienes de las entidades locales*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1984, p. 13.

*derivado de la titularidad del patrimonio no constituyen, en sí mismas, un elemento que integre el patrimonio. Incluso, como indica CHINCHILLA MARÍN, aun cuando las mismas tuviesen un valor patrimonial (que puede entenderse subyacente en el artículo 68 de la LRBRL) ya que las mismas resultan consustanciales a la titularidad del bien o derecho, "de tal manera que son el adjetivo de los derechos sustantivos que integran el Patrimonio, por lo que resulta innecesario configurarlos como una categoría autónoma"*<sup>782</sup>. COBO OLVERA precisarà el concepte fent constar que algunes legislacions autonòmiques eliminen aquest terme, doncs l'entenen com a exercici d'accions judicials o administratives en defensa dels béns, no incloses en el concepte de patrimoni<sup>783</sup>.

Per tant, el concepte de patrimoni no inclourà tant sols, com hem vist, els béns mobles i immobles de l'article 333 del CC, sinó que li hem de donar un contingut ampli per tal d'aconseguir aquella totalitat buscada en el projecte de partició. No obstant, independentment d'aquest abast conceptual material del patrimoni a dividir, cal atendre com a règim jurídic d'aquests elements patrimonials, quelcom que ens porta a la classificació dels mateixos i al seu diferent règim jurídic, que esdevé essencial als efectes del com s'ha de vehicular la divisió és a dir, del traspàs o transferència entre els municipis afectats.

Al respecte de la classificació del patrimoni dels ens locals, ens remetrem a la teoria general sobre els béns de domini públic<sup>784</sup> i patrimonials, tant de l'Estat com de les CCAA, doncs és extensible i, conseqüentment, aplicable a l'administració local (amb l'afegit de la tipologia pròpia dels béns comunals), doncs com ja ens indicava GARCÍA-TREVIJANO FOS "*La tradición histórica nos demuestra que el dominio público viene predicándose fundamentalmente del Estado*"<sup>785</sup>.

---

<sup>782</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio...", op., cit., p. 33.

<sup>783</sup> COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes...*, op., cit., p. 15 i 16.

<sup>784</sup> Inclou domini públic natural i domini públic artificial, FRANCH i SAGUER, M., "El domini públic local", a GIFREU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002, p. 443.

<sup>785</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, Vol. III, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 10 a 71. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 25. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "*Los medios materiales de la Administración Pública: el régimen de sus bienes*" a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. II, Ariel, Derecho, 1998, p. 35 a 43.

Segons el RBEL (també el RPELC), el patrimoni dels ens locals es classificaria en béns de domini públic, que seran els d'ús o servei públic<sup>786</sup>, tot afegint en aquest apartat els béns comunals, exclusius per a municipis i entitats locals menors (art. 2.4)<sup>787</sup>, i béns patrimonials<sup>788</sup> (art. 2)<sup>789</sup>.

Els béns de domini públic d'ús públic serien els camins, places, passejos, parcs, ... ponts i restants obres públiques d'aprofitament o ús generals per a la població, respecte els quals la competència d'ús i policia són de les entitats locals (art 3.1). Els béns de domini públic de servei públic serien tots aquells destinats directament al compliment de les finalitats públiques que són responsabilitat de les entitats locals, com serien les cases consistorials, mercats, escoles, cementiris, elements de transport, piscines, camps d'esports i, en general, qualsevol destinat a la prestació d'un servei públic o administratiu (art. 4)<sup>790</sup>.

Dins de la categoria de béns de domini públic hi trobaríem els béns comunals, que es definarien no per la seva titularitat sinó pel seu règim d'ús i gaudi doncs es subjecta a un règim d'explotació col·lectiu i comunal (art 75 del TRRL).

Una de les altres qüestions que pesa sobre el patrimoni del ens públics és la qüestió de la titularitat ( propietat) dels béns de domini públic<sup>791</sup>. Si bé l'escola francesa la qüestiona, en la doctrina espanyola impera el criteri de que l'ens públic pot ser i és titular dels béns de domini públic. En aquest sentit, CHACÓN ORTEGA manifesta que *"En España la doctrina dominante parece ser la que estima que el dominio público puede ser objeto de propiedad y suele citarse a GARRIDO FALLA, ALVAREZ GENDIN, GARCÍA DE ENTERRÍA, entre otros. GARCÍA DE ENTERRÍA Y TOMÁS FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ definen el dominio público como*

---

<sup>786</sup> CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., op., cit., p. 25, 29 a 34. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 18, 19 i 25: "Esta redacción del art. 4.º (RBEL) es errónea como veremos, y pone de manifiesto cómo al dominio público hoy día haya que contemplarlo desde puntos de vista distintos a aquellos que sirvieron de base para su elaboración. Nuestro punto de vista se concentra en estos dos extremos: 1.º para que exista dominio público es preciso que la titularidad corresponda a un ente público. 2.º Además se precisa que estén afectados a un uso público o a una función o servicio público, del propio ente titular o de otro".

<sup>787</sup> CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., op., cit., p. 26, 35 i 36.

<sup>788</sup> *Ibidem*, p. 27, 41 a 46.

<sup>789</sup> Article 75 del TRRL. Veure COBO OLVERA, T., "Régimen jurídico de los bienes ...", op., cit., p. 16 a 40. GALLARDO CASTILLO, M.J., op., cit., p. 34 a 56.

<sup>790</sup> Article 74 del TRRL. Articles 4 i 5 del RPELC.

<sup>791</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 11.

*"unos tipos de bienes de propiedad de la Administración que se afectan a servir de soporte físico de una determinada función pública propia de la Administración propietaria, función pública que puede ser, o bien de uso público (camino, calles, etc.) o bien un servicio público estrictamente tal (ferrocarriles, instalaciones militares, escuelas)"...*, tot i que altres, apunta, com Alejandro Nieto, Villar Pallasí, Aurelio Guaita, Parejo Alfonso, Parejo Gamir, serien de la tesi contrària<sup>792</sup>. Les sentències del Tribunal Suprem de 27 d'octubre de 1967 o de 17 de març de 1980, o la doctrina del Consell d'Estat derivada dels dictàmens de 14 de febrer de 1957, 10 de maig de 1962 o de 14 de juny de 1969, constaten la teoria de la relació de propietat. En definitiva, CHACÓN ORTEGA, en una interpretació dels articles 79 de la LRRL i 1 del RB conclou que *"... el título jurídico que relaciona los bienes de dominio público local con las Corporaciones Locales es el de propiedad"*<sup>793</sup>. Per GARCÍA-TREVIJANO FOS seria tant la titularitat com l'afectació a un ús, funció o servei públic<sup>794</sup>.

L'article 3 del RPELC estableix i concreta que seran béns de domini públic els que la llei declari amb aquest caràcter, els afectes a l'ús públic i els afectes als serveis públics dels ens locals. Amb caràcter general, estableix, seran béns de domini públic els immobles propietat de l'ens local on té la seva seu la corporació i aquells en què s'allotgen els seus òrgans i serveis. També gaudiran d'aquesta categoria els drets reals que corresponen a les entitats locals sobre béns que pertanyen a altres persones, quan aquests drets es constitueixen per a utilitat d'alguns dels béns indicats pels apartats anteriors o per a la consecució de fins d'interès públic equivalents al que serveixen els dits béns. Els béns de domini públic, entre ells els comunals, seran inalienables, inembargables i imprescriptibles, i tampoc estaran subjectes a cap tribut (art. 5 RBEL i 7 RPELC). En segon lloc, els béns patrimonials, o de propis, seran aquells no destinats a un ús públic ni afectats a serveis públics (art. 6), entre els que hi trobem les parcel·les sobreres<sup>795</sup> i els efectes o béns no utilitzables<sup>796</sup> (art. 7) i no tindran el règim de protecció que recull l'article 5 del RBEL. És més, tal i com ens indica l'article 8 del RPELC són béns que estan en el comerç jurídic, poden procurar directament o indirectament la satisfacció de necessitats col·lectives, i es regeixen per la seva legislació específica i, si aquesta hi manca,

---

<sup>792</sup> CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*, Bayern Hnos, S.A., Barcelona, 1989, p. 80.

<sup>793</sup> *Ibidem*, p. 83.

<sup>794</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 11, 18 i 19.

<sup>795</sup> Article 12.1 RPELC. Són parcel·les sobreres les porcions de terreny propietat dels ens locals que, per la seva reduïda extensió, forma irregular o emplaçament, no són susceptibles d'ús adequat.

<sup>796</sup> Article 13.1 RPELC. Es consideren béns no utilitzables els que, pel seu deteriorament, depreciació o estat deficient, són inaplicables als serveis municipals o a l'aprofitament normal, ateses la seva naturalesa i destinació.

per les normes de dret privat. Aquest diferent règim jurídic, com veurem afecta a la teorització tant de què s'ha de dividir, com del com.

### **13.2 L'alteració de termes municipals com un dels supòsits d'adquisició de béns *ex lege*, en el marc del fenomen de la successió administrativa i de la mutació demanial.**

L'article 10.f) del RB estableix que, més enllà dels supòsits ordinaris d'adquisició de béns per una entitat local (per atribució de llei, a títol oneros, amb exercici o no de la facultat d'expropiació, per herència, llegat o donació, per prescripció, per ocupació), aquells també podran ser adquirits per qualsevol altra via legítima d'acord amb l'ordenament jurídic. Més en concret, l'article 190.4.a) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya parlava de l'adquisició de béns i drets per successió administrativa (art. 206.4.a) de l'actual text refós).

Aquesta possibilitat es desenvoluparia precisament en l'article 200 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (actual 216 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril) pel qual s'establí que la successió en la titularitat dels béns dels ens locals es produiria si es modificava el territori de l'ens titular, de conformitat amb els procediments establerts per les lleis o bé si s'atribuïa la titularitat de la competència a un altre ens local o a l'Administració de la Generalitat. En el primer cas, la successió comprendrà els béns de domini públic i els patrimonials afectats per la modificació i ens trobaríem davant d'un dels supòsits d'adquisició de béns per ministeri de la llei. En aquest sentit "*Esta forma de adquirir es la que se produce por la voluntad del legislador, sirviendo de título de adquisición una Ley que, supliendo la voluntad del titular de los bienes, atribuye la propiedad a la Entidad local. Esta forma de adquisición ope legis es la que se da en materia de alteración de términos municipales cuando se suprime una Entidad y sus bienes se atribuyen a otra u otras.*"<sup>797</sup> En el segon cas, comprendrà els béns afectats a les funcions o als serveis transferits a conseqüència de l'alteració competencial. CORRAL GARCÍA i LÓPEZ PELLICER inclouran, dins de la clàusula residual de l'article 10.f) del RB, l'adquisició de béns per successió administrativa en la seva titularitat. En aquest sentit diran que "*En este supuesto se incluye la adquisición de bienes que puede producirse en caso de transferencia o sucesión en la titularidad de la competencia que*

---

<sup>797</sup> CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., op., cit., p. 61.



*pase a una Entidad local de otra Administración pública, con el consiguiente traspaso de bienes afectados a las funciones o Servicios transferidos.*"<sup>798</sup>. L'article 15 de la LPAP també estableix que les administracions podran adquirir béns i drets per atribució de la llei (apartat a), entenent CASTILLO BLANCO que en aquest apartat hi tenen cabuda els terrenys derivats de l'alteració de termes municipals<sup>799</sup>.

En una conjunció dels apartats a) i f) de l'article 10 del RB, CHACÓN ORTEGA entén que hi tenen cabuda les adquisicions per successió administrativa les situacions de modificació del territori de l'ens titular del bé. Entén que, en aquests casos, en transferir el territori es transfereixen normalment els béns de domini públic i els béns patrimonials afectats. També es produeix aquesta situació en el marc de les delegacions de competències de l'Estat o d'alguna CCAA a un municipi per a l'exercici de competències, produint-se la successió de la titularitat de béns afectes a les funcions o serveis transferits com a conseqüència de l'alteració de competències, doncs l'article 27 de la LRBRL, relatiu a les delegacions de competències, també contempla la regulació dels mitjans personals, materials i econòmics que es transfereixin<sup>800</sup>. També COBO OLVERA per a qui "*... bien el Municipio existente al que se agrega otro o parte de otro, o el que surge ex novo, como consecuencia de la fusión, recibirán ex lege aquellos bienes que pertenezcan al Municipio extinguido, o aquellos que correspondan a la parte segregada que se incorpora a otro Municipio*" i, procedimentalment, considera que serà una fase més del propi procés d'alteració de termes municipals i, a títol d'exemple, cita l'article 24 del Decret 347/2002, pel qual s'aprova el reglament de béns d'Aragó, i segons el qual "*La sucesión se entenderá producida de derecho con plenos efectos desde que se produzca la resolución definitiva sobre la alteración de términos o la rectificación de límites o se apruebe el traspaso de medios que lleve aparejada la redistribución de competencias*", en relació a la STS de 19 d'octubre de 1959<sup>801</sup>. GALLARDO CASTILLO entén que la successió per modificació d'àmbit territorial és un dels supòsits d'alteració de termes municipals "*Las normas que disciplinan estos supuestos no regulan expresamente este extremo por lo que cabe inferir que será la Administración autonómica la que, a falta de acuerdo entre el Ayuntamiento matriz y la Comisión promotora, la que fijará la distribución y adjudicación de los mismos. De existir acuerdo o convenio los criterios a tener en cuenta pueden cifrarse en los siguientes que refiere*

---

<sup>798</sup> CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., op., cit., p. 70.

<sup>799</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio...", op., cit., p. 42.

<sup>800</sup> CHACÓN ORTEGA, L., op., cit., p. 240 i 241. També SÁNCHEZ ISAAC, J., *Derecho...*, op., cit., p. 159.

<sup>801</sup> COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes ...*, op., cit., p. 329 i 330.

*BARRANCO VELA (111): el criterio de territorialidad para los casos de bienes de uso público y el de proporcionalidad para los ingresos, créditos y deudas. Para el caso de los bienes patrimoniales e incluso bienes demaniales de servicio público situados en el territorio del nuevo Municipio se puede establecer, bien la propiedad del nuevo Municipio o la del Municipio matriz o bien la propiedad conjunta de ambos entes locales*<sup>802</sup>.

L'article 36 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, que regula el patrimoni dels ens locals de Catalunya, també reconeix el fenomen de la successió en la titularitat dels béns dels ens locals en els casos de modificació del territori de l'ens titular, d'acord amb els procediments que estableixen les lleis i en els casos d'atribució de la titularitat de la competència a un altre ens local o a l'Administració de la Generalitat. Per al primer cas, tanmateix, puntualitza que la successió comprèn els béns de domini públic i els patrimonials afectats per la modificació. En el segon cas, la successió comprèn els béns afectes a les funcions o als serveis transferits com a conseqüència de l'alteració competencial, d'acord amb el que determinin les lleis que modifiquin el règim de competències públiques i, si s'escau, amb els convenis que puguin establir els ens interessats en el marc d'aquella legislació.

La qüestió, però, no ha estat planera, doncs com ja posava de manifest GARCÍA-TREVIJANO FOS, la problemàtica no es resol concretant el traspàs dels béns "adheridos" (entenem al territori) doncs "¿es que la localización material de una cosa puede llevar implícita la posibilidad de traspaso?", fent sorgir la possible idea de la cotitularitat, i segueix dient, ahora que analitza els efectes de l'imperium i del dominum, "No parece que pueda haber traspaso obligatorio más que respecto del término, es decir, que lo que en realidad sucede es que el imperium del Municipio mutilado queda reducido en su esfera de acción, ampliándose el del anexionante. Como el imperium no admite sucesión, sino que se ejercita iure proprio de manera autónoma, es evidente que este segundo Municipio amplía su campo de acción. También entran los bienes demaniales localizados en el terreno segregado y, dentro de ellos, los destinados a usos públicos -calles, por ejemplo-, pues es lógico que la policía de conservación y circulante quede en manos del anexionante. Ahora bien, los demás bienes demaniales afectados a servicios o funciones públicos, pueden dar lugar en mayor medida a la cotitularidad. En cuanto a los bienes privados, no se ve necesario el traspaso, pues ya se ha dicho que un Municipio puede tener dominium fuera de su territorio"<sup>803</sup>, analitzant la

---

<sup>802</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J., op., cit., p. 138 i 139.

<sup>803</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial ...", op., cit., p. 30 i 31.

problemàtica, doncs, des de la perspectiva del territori és a dir, aplicant el principi de territorialitat.

Àdhuc paral·lelament al fenomen de la successió entre ens públics s'ha tractat, en concret per als béns de domini públic, no per als patrimonials, la institució de la mutació demanial i els seus efectes en l'alteració de termes municipals. Així, a títol de referència i en concordança, l'article 27 del Decret 336/1988, de 17 d'octubre, que regula el patrimoni dels ens locals de Catalunya estableix que les mutacions de domini públic enteses com a canvi de subjecte o de destinació dels béns de domini públic sense que perdin la seva naturalesa jurídica requereixen l'acord de l'ens local en el qual s'acrediti l'oportunitat del canvi. Aquestes mutacions de domini públic podien produir-se, entre d'altres, pel canvi del subjecte titular del bé en les alteracions de termes municipals o en l'atribució de competències a un altre ens local o a una altra administració, i s'articulen com una desafectació i afectació simultànies "... *la jurisprudencia (STS de 10 de julio de 1985), ha definido a la figura como "cuando sin disociación alguna de la titularidad, ni transformación de su naturaleza, se modifica el destino y uso de dicho bien asignándole uno distinto, pero también de uso o Servicio público", sin necesidad de tramitar dos expedientes, de desafectación y afectación posterior, distintos (STS de 19 de octubre de 1987)*"<sup>804</sup>.

Més recentment, i en el mateix sentit, l'apartat 12 de l'article 19 de la Llei 16/2015, 21 juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, va introduir un nou article al Decret Legislatiu 2/2003, relatiu a la mutació demanial entre administracions públiques (art. 216.bis). Segons aquest article les mutacions demanials, enteses com a canvis de subjecte o de destí dels béns de domini públic sense perdre la seva naturalesa jurídica, poden produir-se, entre d'altres (apartat b), pels casos de canvi del subjecte titular del bé en les alteracions de termes municipals o en l'atribució de competències a altre ens local o a altra administració, sense que aquesta modificació subjectiva alteri el caràcter de demanial dels béns afectats<sup>805</sup>.

Així ho entén ORTEGA ÀLVAREZ per a qui "*Las mutaciones demaniales suponen un cambio en algunos de los elementos de la demanialidad pero sin que ésta desaparezca. Así,*

---

<sup>804</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio...", op., cit., p. 36. També CHACÓN ORTEGA, L., op., cit., p. 236.

<sup>805</sup> Veure en general PAREJO ALFONSO, L., "Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, Vol. III, 1983, p. 2379 a 2422.

*pueden existir cambios de sujeto, de afectación o de imposición de afectaciones secundarias y cuyo procedimiento parecen regulados en los artículos 124 y 125 de la LPE. Los cambios de sujetos más típicos han sido los derivados de las alteraciones de términos municipales, las fusiones de dos municipios en uno o la creación de un nuevo municipio por desagregación de otro anterior. Se trata de un simple fenómeno de sucesión jurídica que no crea problemas*<sup>806</sup>. En el mateix sentit PAREJO ALFONSO que estableix que la mutació subjectiva es produeix en els casos d'alteració i fusió de termes municipals, on senzillament apareix el fenomen de la successió de subjectes públics, en referència a la STC 58/1982<sup>807</sup>. En la fusió de municipis, procés invers al que estudiem però aplicable en l'anàlisi puntual que ara duem a terme, deia ROYO VILLANUEVA que els efectes de la successió universal envers al patrimoni serien de la forma següent *"En el aspecto patrimonial, en caso de sucesión universal, se verifica una fusión de los dos patrimonios, del antiguo i del nuevo Municipio. .... Únicamente se podrá admitir la subsistencia separada del patrimonio del antiguo Municipio en el caso de que éste se transforme, después de la incorporación o fusión, en entidad local menor"*<sup>808</sup>.

També PARADA VÁZQUEZ, segons el qual la mutació demanial pot afectar a un altre element del demani, que és el de la titularitat del bé, reconeixent expressament que *"Así ocurre en los supuestos de sucesión entre Entes públicos (fusión de dos Municipios en uno o agregación de parte de un término municipal a otro)"*, afegint nosaltres, en tant que la situació jurídica seria la mateixa, la segregació de part d'un municipi per a crear-ne un de nou<sup>809</sup>.

CLIMENT BARBERÀ parlarà en aquests casos de mutació subjectiva pura<sup>810</sup>. En la mateixa postura que l'anterior trobarem a CEBRIÁN ABELLÁN en tant que *"... supone liberar de formalismos i trabas innecesarias a operaciones realizadas en aras al interés general. Someter dichas operaciones a los procedimientos ya referidos, además de reportar nulo beneficio, salvo el de dar cumplimiento a una rigurosa interpretación normativa, lo único que conseguiría es dañar o, al menos, perturbar el interés perseguido"*<sup>811</sup>. BALLESTEROS

---

<sup>806</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., *"Los medios materiales ..."*, op., cit., p. 40.

<sup>807</sup> PAREJO ALFONSO, L., *"Dominio Público: un ensayo de reconstrucción..."*, op., cit., p. 2421.

<sup>808</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

<sup>809</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, op., cit., p. 71.

<sup>810</sup> CLIMENT BARBERÀ, J., "Afectación, desafectación y mutación de destino de bienes y derechos" a MESTRE DELGADO, J.F., (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004, p. 754 i ss.

<sup>811</sup> CEBRIÁN ABELLÁN, M., op., cit., p. 116 i 117.

FERNÁNDEZ recollirà que la mutació demanial significa el canvi d'ús o de destí del bé afectat. Però distingirà entre la mutació demanial interna, que identificarà amb aquella que es produeix dins d'una mateixa administració, i la mutació externa (GARCÍA-TREVIJANO parlarà d'afectació externa és a dir, de "*persona a persona*", que podrà produir-se *ex lege*, per acte administratiu o per contracte administratiu entre ens públics<sup>812</sup>), "*... si el bien pasa a manos de Administración distinta, ...*". A més, en relació a aquesta última, apuntarà a que "*En ésta se plantea la necesidad de que prevalezca el interés público de la nueva afectación frente a la anterior y que se satisfaga a la Administración a la que se desposee del bien la indemnización procedente*"<sup>813</sup>, referint-se l'autor a les STS de 14 de novembre de 1984<sup>814</sup> i de 3 d'octubre de 1994<sup>815</sup>, en una clara referència al principi de proporcionalitat. BARBERÀ GOMIS parlarà de "*cicle biològic del domini*", analitzant el domini públic des d'un punt de vista dinàmic. L'autor estudia la mutació demanial subjectiva externa per a explicar les transferències patrimonials entre ens públics, tot i recordar que la doctrina majoritària ha restringit el concepte de mutació

---

<sup>812</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 22.

<sup>813</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 944

<sup>814</sup> "*Que el hecho de que la consignación se haga en favor de quien resulte ser el expropiado, no impide que en caso de que la titularidad correspondiera al Ayuntamiento perciba éste el justiprecio, aunque no sería en concepto de expropiación de un bien demanial que es inalienable, según el art. 188 de la Ley de Régimen Local, sino por las consecuencias patrimoniales derivadas del cambio de afectación del bien, que en este caso pasaría de ser de dominio público municipal a dominio público del Estado, según el artículo 17 de la Ley de Autopistas 8/1972 de 10 de mayo (RCL 1972\878 y NDL 2545), aplicable por prescribirlo expresamente la Disposición Final 5.ª de la Ley General de Carreteras de 19 de diciembre de 1974 (RCL 1974\2586 y NDL 4444), exigiendo esta mutación demanial el pago de una indemnización a costa de la beneficiaria que va a explotar la Autopista de peaje durante el tiempo de la concesión, y estando planteada esta cuestión dentro del expediente expropiatorio, se estima que la cantidad que en él se fije como justiprecio sería la correspondiente a la indemnización en el caso de que resultara ser el Ayuntamiento el titular del terreno expropiado, evitando con ello un posterior litigio entre la Entidad Municipal y la beneficiaria que no tendría otro objeto que fijar la cuantía de esta indemnización, con cuya solución se desestima la pretensión del recurrente no plasmada en el suplico de la demanda, pero sí razonada reiteradamente en sus escritos, de que en caso de que fuera el Ayuntamiento el titular de la parcela expropiada no se le hiciera entrega de la cantidad consignada*".

<sup>815</sup> "*La sentencia de instancia, en aplicación del Real Decreto 1517/1981, de 8 julio sobre Traspaso de Servicios de la Seguridad Social al Instituto Catalán de la Salud, fundamenta su tesis desestimatoria de la demanda en el apartado B.3 del Acuerdo de la Comisión Mixta, aprobado por tal Real Decreto y, sobre todo, en el apartado C.1, que ordenaba el traspaso de los centros y establecimientos sanitarios y asistenciales, así como los en fase de construcción, ampliación o equipamiento señalados en las adjuntas relaciones números 1 y 2; en esta última aparecía la Residencia Sanitaria de Badalona. Y más decisivamente en el apartado G, a tenor del cual se concretaba que la efectividad de los traspasos coincidirá con la entrada en vigor del Real Decreto; es decir a partir del 30 de septiembre de 1981, fecha siguiente a la de su publicación. Finalmente, para concretar y explicar este apartado G, en cuanto establecía que «las obligaciones vencidas con anterioridad a la efectividad de los traspasos serán asumidos por el Instituto Nacional de la Salud e Instituto Nacional de Servicios Sociales según proceda», la sentencia razona, con base en la sentencia de todo contrato de obra pública (recepción provisional, plazo de garantía, recepción definitiva, liquidación y pago de las obras), que el concepto de obligación vencida debe determinarse en función de la fecha de la recepción provisional, como hecho a su vez determinante de la exigibilidad de la obligación de pago; según se deriva de la interpretación de los artículos 54 de la Ley de Contratos del Estado y 170 de su Reglamento que ha hecho la doctrina jurisprudencial (STS 11 noviembre 1986).*"

demanial a les mutacions objectives internes. Ara bé, reprenent l'argumentari de l'autor entorn a la mutació demanial subjectiva externa, amb cita a PAREJO ALFONSO, entendrà que "*Transferides les funcions públiques al nou ens, els béns que les serveixen i la titularitat sobre aquestes segueixen la sort de la transferència*", i que el principi d'inalienabilitat dels béns de domini públic, seguint a CLAVERO AREVALO, no es veurà violentat quan el bé de domini públic es transfereix entre administracions públiques territorials, tot i l'oposició d'altres sectors doctrinals, com Sala Arquer (parla de modificacions forçoses, imperatives) i Garrido Falla (qui nega aquesta possibilitat). En resum, l'autor entén que la mutació demanial subjectiva externa, tot i no violentar el principi d'inalienabilitat, no explicaria la totalitat del fenomen de la transferència doncs "*Tota la resta de relacions jurídiques en les quals la Generalitat se subroga com a conseqüència de la transferència dels serveis administratius afectats manquen d'explicació.*"<sup>816</sup>

En els casos concrets de segregacions municipals, o alteracions de termes municipals en sentit més ampli, CHACÓN ORTEGA considera que "*... cuando hablamos de mutación demanial por cambios de sujetos en una alteración de términos, antes que nada se produce una sucesión administrativa, seguida del juego de las desafectaciones-afectaciones*"<sup>817</sup>. Per COBO OLVERA la mutació demanial entre subjectes públics tant sols seria viable si una llei ho recollís de forma expressa, altrament ens trobaríem davant d'un procés dual de desafectació seguida d'una afectació<sup>818</sup>.

Arrel de la sentència del Tribunal Constitucional 58/1982, citada abans per PAREJO ALFONSO, MONTORO CHINER, amb més profunditat, formularia una reflexió general envers les alteracions subjectives en l'afectació dels béns transferits (en traspassos o transferències de funcions i serveis entre Estat i CCAA), que cal comentar. Per l'autora, la transferència comporta un canvi de titularitat dels béns. La comunitat autònoma començarà, a partir de llavors, a exercir les potestats corresponents al *dominium*, però també al *imperium*, entenent que el canvi de titularitat, i les seves conseqüències jurídiques, no tenen perquè alterar la qualificació del bé en qüestió, i sempre tenint present que, en qualsevol cas, el bé seguirà restant sota el paraigües de la titularitat pública, pel que la pregunta que es formula l'autora és si, arrel del canvi de titularitat, es produeix una desafectació del bé. Així apareix la institució

---

<sup>816</sup> BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 91 a 113.

<sup>817</sup> CHACÓN ORTEGA, L., op., cit., p. 100.

<sup>818</sup> COBO OLIVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes...*, op., cit., p. 70 i 71.

de la mutació subjectiva i la característica essencial dels béns de domini públic, quina seria la seva inalienabilitat, doncs per part de la doctrina la mutació subjectiva externa contradiria aquest principi (mentre que no ho faria la mutació subjectiva interna). Per l'autora la mutació subjectiva externa no vulneraria el principi d'inalienabilitat "*... si el régimen de la mutación se somete al derecho público, como lo ha sido en el presente (lo que no es más que una inversión de la causa operante, ya que si el bien es de titularidad pública, el régimen aplicable a la mutación subjetiva será evidentemente público). Entendemos, además, que la transferencia operada ha sido conducida a través del vehículo suficiente para novar la titularidad sin infracción del régimen del dominio público, puesto que en definición del propio Tribunal Constitucional se ha operado una sucesión parcial entre entes públicos, en la cual el ente de nueva existencia asume la cobertura que el ente causante deja, situándose en sucedido en el lugar de aquél respecto de bienes, derechos y competencias, sin que haya mediado cesión por cualquier título que altere el régimen de la inalienabilidad. La cesión, hubiera tenido por objetivo directo el bien, mientras que la sucesión en conjunto de un ente por el otro es la causa de la que proviene, por sustitución, la transferencia de los obligados bienes y recursos*"

819

Per tant, per MONTORO CHINER, no es produeix una ruptura del principi d'inalienabilitat dels béns de domini públic quan opera la institució de la successió, fins i tot quan aquesta es produeix vehiculada a través d'un acte administratiu referint-se, en concret, a "*... la sucesión que opera tras el acto de autorización para alterar los términos municipales, cuando se produce una segregación parcial o una fusión de términos municipales o la incorporación de varios, en la que se sucede en cuanto al dominum y en cuanto al imperium para su ejercicio.*", pel que "*... mientras que la transferencia del bien o recurso se opera con la sucesión entre entes públicos, implica una situación sustitutiva de ambos en la que el nuevo titular se instituye en las competencias de su causante, por lo que en principio nada se opone a la afectación del bien a servicios distintos o a la continuidad de la afectación del momento de la transferencia ...*"<sup>820</sup>. Arrel d'aquesta situació substitutiva, la sentència afirmaria que "*El Estado, conjunto de las Instituciones centrales, pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan y las transferencias de recursos de todo género y en concreto de bienes*

---

<sup>819</sup> MONTORO CHINER, M.J., "Naturaleza jurídica de las transferencias de bienes de la Generalidad de Cataluña", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1984, p. 607 a 609. Respecte als supòsits de reversió, veure la sentència del Tribunal Suprem de 14 de febrer de 2006.

<sup>820</sup> *Ibidem*, p. 609.

*inmuebles de aquél a éstas no es, en consecuencia, producto de cesión, sino, consecuencia obligada de una sucesión”, pel que MONTORO CHINER manifestaria que “Puede pensarse en forma análoga en la sucesión de entes públicos municipales que se produciría tras una segregación de municipios para formar dos independientes y en la que evidentemente no se extenderá el imperium del uno sobre el término municipal del otro, salvando las distancias en la forma de producirse la sucesión territorial en un caso, y en razón de las competencias del otro”. Un cop la transferència adquireix eficàcia, l’administració receptora “ostenta todas las atribuciones (potestades) inherentes a la tutela del dominio correspondiente a los Servicios transferidos, incluso la de su posible desafectación y enajenación y por supuesto conservación y defensa ...”, conseqüentment, “... esta posición llevará a rechazar una posible reincorporación de los bienes transferidos una vez desafectados hacia el patrimonio del Estado”<sup>821</sup>.*

Seguint a la mateixa autora es podrien concretar les conseqüències de la successió entre ens públics, en analitzar els efectes d’aquella en els béns objecte de transferència entre Estat i Comunitat Autònoma, indicant-nos que “*El fenómeno de la sucesión es incompatible con el de la recuperación de los bienes desafectados por el Estado, por cuanto la desafectación no implica necesariamente enajenación, y, además, incluso produciéndose esta, la sucesión se ha producido no solo en las competencias, sino también en los bienes y en los recursos*”, és a dir, “*La sucesión operada fuerza la situación hasta el punto que cualquier decisión que adoptase sobre la vida concesional el ente que ha dejado de ser competente viciaría el acto en grado, posiblemente de nulidad, además de atraer sobre sí el origen de un conflicto de competencias*”, entenent l’autora “*... la Administración que reciba el material o bienes afectos a la concesión, en los términos del acto de otorgamiento, sería la Administración Autonómica, por ser la competente, y no a la estatal, por haber dejado de serlo, ante la que se produciría la reversión. Principio el de la competencia que se agudiza tanto más en situaciones patológicas de intervención o rescate, en las que es el ente sucedido quien dispondrá lo necesario para la continuidad correcta del servicio.*”<sup>822</sup>.

Arrel de l’anterior, fixem-nos en el contingut de la STC 5 de novembre de 1981, per la qual s’anализava el conflicte positiu de competència promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra el Govern de l’Estat, en relació amb el Reial Decret 405/1981,

---

<sup>821</sup> *Ibidem*, p. 613.

<sup>822</sup> *Ibidem*, p. 614 i 615.



de 10 de març, que garanteix el funcionament del servei públic del ferrocarril metropolità i transports urbans de Barcelona, i per la que es declarava la titularitat de la competència controvertida a favor de la Generalitat de Catalunya, tot anul·lant el dit Reial Decret, manifestant que *"La autoridad gubernativa asume la función de garantía que concierne a la cosa pública, dentro del ámbito de competencias de la Administración del Estado. No se extrae de dicho precepto una regla de atribución de competencia que tengamos que aplicar para resolver el conflicto de que estamos conociendo, y, desde tal planteamiento, el que se sostenga que al remitir el mencionado precepto a la autoridad gubernativa, está definiendo que es la integrada en el Gobierno de la Nación y no en las autoridades autonómicas, la que asume la responsabilidad de asegurar los servicios esenciales y el poder de restringir el ejercicio del derecho de huelga. No es, obviamente, una regla invocable para delimitar competencia; delimita, sí, una competencia dentro de una Administración Pública, que es la del Estado. Pero hay una consideración previa: la de definir cuál de las Administraciones Públicas es la investida de la responsabilidad y del poder que supone garantizar los servicios esenciales. Cuando se trata de servicios, que considerados conjuntamente se comprenden en el área de competencias autonómicas, como son los de transporte dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio, claro es, de las competencias municipales y metropolitanas, en este sector, el velar por su regular funcionamiento corresponde a la titularidad y a la responsabilidad de las autoridades autonómicas. Si surgiera un conflicto laboral que pueda perturbar gravemente el servicio hasta el punto de afectar a lo que se estima esencial, estará justificado, en lo que resulte preciso, la restricción del ejercicio del derecho de huelga, pero a la vez, la restricción comporta que se faciliten soluciones conciliatorias o de arbitraje entre las partes en conflicto. La atribución de competencias a las autoridades autonómicas en materia de transportes y las que tienen en materia de huelga y la de propiciar soluciones de los conflictos laborales, explican y justifican que la adopción de la medida que dice el artículo 28.2) de la Constitución y, entendida en el marco constitucional, regula el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977, corresponda a las autoridades autonómicas. Resulta aquí obligado mencionar el artículo 11.2 y 9 del Estatuto de Cataluña y los artículos 21 del Real Decreto de 7 de septiembre de 1979 y 14 y siguientes del Real Decreto de 26 de julio de 1978, puesto que los mismos definen las competencias correspondientes a la Generalidad y transferidas en materia de relaciones laborales y de transportes"*.

Al respecte de les dues sentències abans exposades, les STC 58/1982 i STC 85/1984, BARBERÀ GOMIS en destaca la posició de defensa de l'Estat per a qui el béns cedits per aquest, si es desafecten, retornen a aquest, doncs aquest és el competent per a l'articulació de la

institució jurídica de la mutació demanial. Arguments que són contradits pel Tribunal Constitucional destacant l'autor les consideracions relatives a que la llei de patrimoni de l'estat regula les cessions de béns patrimonials, no de béns de domini públic, i a que ens trobem davant del fenomen de la successió parcial d'ens públics, pel que resumeix "*com a conseqüència de la successió, l'Estat -...- perd les facultats que les Comunitats Autònomes guanyer*", pel que, i cita la sentència "*... no puede aplicarse una institución como la reversión, concebida para proteger unos fines en un contexto organizativo territorial y competencial muy diferente de aquel en el que se prevé*"<sup>823</sup>.

### **13.3 Els principis que afecten a aquesta successió jurídic pública i mutació demanial: el principi de territorialitat i el de proporcionalitat.**

Observarem que la doctrina, indirectament, considera aplicables de forma simultània els principis de territorialitat i de proporcionalitat. No obstant aquesta configuració general, com ens ha anat indicant i desenvolupant la doctrina, caldrà distingir l'aplicació d'aquests principis depenent de què els béns siguin patrimonials o de domini públic i, entre aquests últims, els destinats a un ús o bé a un servei públic, arrel del seu diferent règim jurídic.<sup>824</sup>

El criteri a aplicar per ESCUÍN PALOP, en la partició dels béns immobles i, la dels béns mobles vinculats o accessoris als anteriors, seria el de territorialitat: "*Una forma de resolver el problema distributivo es la de adjudicar al municipio sucesor los bienes inmuebles situados en su territorio y los bienes muebles vinculados a la actividad que desarrollaba el municipio originario en relación al territorio segregado*"<sup>825</sup>, tot i sens perjudici de la posterior aplicació del principi de proporcionalitat per a la deguda compensació de valors: "*Los bienes, es decir, derechos y obligaciones, según Royo VILLANUEVA, lo justo sería que se repartieran con un criterio de proporcionalidad, atendiendo a la cifra de población y a la importancia económica del territorio segregado, como se deduce del artículo 8.1 del RP vigente*"<sup>826</sup>. Per ROYO VILLANUEVA és lògic que s'apliqui, en aquests casos, el principi de territorialitat, vinculant l'exercici de la jurisdicció, el concepte de servei públic i l'element essencial del territori "*En cuanto a la sucesión parcial, parece lógico que los bienes de uso público o adscritos a un*

---

<sup>823</sup> BARBERÁ GOMIS, J.R., op., cit., p. 114 a 125.

<sup>824</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 56.

<sup>825</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314 i 1.315.

<sup>826</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ... op.*, cit., p. 175 i 176.

*servicio público pasen al Ayuntamiento que ejerza jurisdicción sobre el territorio en que se encuentren*<sup>827</sup>.

Per BARRANCO VELA també seria d'aplicació exclusiva el criteri de la territorialitat en aquests casos: "*Como es lógico ninguna adjudicación o partición cabe entre los bienes de dominio público y uso público (caminos, calles, espacios públicos, plazas, jardines, monumentos, fuentes, etc.), que deben integrarse en base a criterio de territorialidad en los respectivos municipios resultantes*", recollint la solució proposada per PERDIGÓ i SOLÀ, i que l'autor entén extensible a altres instal·lacions respecte les quals la ciutadania hi ha contribuït però que és difícilment compensable<sup>828</sup>.

Existeix doncs, en relació als béns de domini públic i ús públic i el territori del municipi en els que s'ubiquen, una unió indivisible. Com manifesta PERDIGÓ SOLÀ: "*Quedan realmente unidos a la porción de territorio municipal que se segrega los bienes de dominio y uso público, como calles, plazas, fuentes públicas, etc. ...*". La conseqüència d'aquesta unió indivisible és, pel mateix autor, l'operativitat de la figura jurídica de la mutació demanial, per canvi de titularitat "*... con respecto a los cuales se da una mutación demanial por cambio de titular: el nuevo Municipio o el Municipio anexionante suceden en la titularidad de estos bienes al Municipio originario.*"<sup>829</sup> No obstant, aquesta transferència pot no ser gratuïta, pel que hom entén que considera aplicable també el principi de proporcionalitat en la partició de béns que ara analitzem "*La transferencia de la titularidad de los bienes o su condominio no tiene por qué ser a título gratuito, sino que lo más lógico es que el Municipio anexionante o el recién creado se hagan cargo de las deudas contraídas por el Municipio matriz para la ejecución de las obras de vialidad, infraestructura, saneamiento o servicios que por estar ubicadas en el territorio segregado van a ser traspasadas*", és a dir, la partició es duria a terme en aplicació d'ambdós principis de territorialitat i de proporcionalitat.

Aquesta qüestió, però, encara no es troba resolta. En el marc de les transferències entre Estat i CCAA MONTORO CHINER parla de certa insolidaritat quan, transferit un bé a una CCAA aquesta el desafecta. Insolidaritat que la considera aplicable també en el cas de reincorporació del bé desafectat (retorn) a l'Estat, teoria que descarta l'autora: "*Reflexionando*

---

<sup>827</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

<sup>828</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 303.

<sup>829</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 56.

*sobre la posible insolidaridad de ambas fórmulas, podríamos señalar en primer lugar que el gasto público efectuado en su día para instalar el servicio lo realizó evidentemente la Administración del Estado; por lo que, en principio, y por financiarse con los Presupuestos del Estado, podría resultar injusto que lo que en su momento se implantó con cargo o a costa de todo el sector contribuyente, redunde, a la hora de obtener el producto de su enajenación, exclusivamente en beneficio de una sola Comunidad; claro está que este mismo argumento avala el contrario pues todo servicio público que es levantado, directa o indirectamente redunde en la necesaria aplicación o mejoras del conexo al que se suprime, lo que a su vez ocasionará a la Comunidad nuevos gastos para proveer tales ampliaciones. Se puede observar que el cálculo de lo que ello representa no es ni fácil ni simple y habría que acudir a fórmulas que estableciesen la directa incidencia del servicio suprimido en el aumento de las prestaciones del conexo, lo que no es a todas luces operativo. ... en cualquier caso se trata de fórmulas complicadas, y no habría ninguna que evitara el trato injusto o insolidario”<sup>830</sup>, pensem, arrel de la naturalesa local de la qüestió, en la tradicional limitació que recull l’actual article 5 del TRLHL, segons el qual: “Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales”, i més si afegim la dificultat dels criteris de valoració dels béns. També BARBERÀ GOMIS, en comentaris a la STC 85/84<sup>831</sup>. Per últim, caldria entendre com encaixaria la gestió d’aquesta insolidaritat en el marc de la reincorporació del bé desafectat al patrimoni de l’Estat doncs, si com MONTORO CHINER estableix, aquesta possibilitat estaria vetada per la doctrina de la STC de 27 de juliol de 1982, hom entén que també s’hauria de vetar una possible compensació que desarticulés aquella insolidaritat<sup>832</sup>.*

PERDIGÓ i SOLÀ aplica aquesta proposta per als béns de domini públic d’ús públic; respecte els béns de domini públic afectats a un servei públic, considera l’autor que pot concórrer una certa fórmula de titularitat compartida, fent aparèixer conceptes jurídics com el condomini o bé la cotitularitat demanial: “No ocurre lo mismo con los bienes demaniales afectados a servicios públicos. Así por el hecho de que un Mercado municipal se halle ubicado en el territorio segregado no tiene necesariamente que transferirse su titularidad. En estos

---

<sup>830</sup> MONTORO CHINER, M.J., “Naturaleza jurídica de las transferencias ...”, op., cit., p. 618.

<sup>831</sup> BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 125.

<sup>832</sup> MONTORO CHINER, M.J., “Naturaleza jurídica de las transferencias...”, op., cit., p. 618.

*supuestos el condominio o la cotitularidad demanial puede ser la solución más idónea.*"<sup>833</sup>, seguint els criteris de GARCÍA-TREVIJANO, qui també parla de cotitularitat com hem apuntat anteriorment, doncs "*Ambos municipios tendrían iguales derechos y obligaciones respecto de dicho bien. También podría pensarse en la existencia de una titularidad no modificada ni trasladada, sobre un bien que está fuera de territorio comunal*"<sup>834</sup>. CASTELAO RODRÍGUEZ segueix el criteri de PERDIGÓ i SOLÀ: "*... los bienes demaniales de uso público siguen la suerte del titular, de tal manera que el Municipio nuevo o el Municipio anexionante suceden al Municipio originario. Los bienes demaniales de servicio público pueden seguir suerte diferente. ... , el condominio puede ser una solución idónea.*"<sup>835</sup>

Però si bé BERBERÀ GOMIS parlarà d'una "*dissociació entre titularitat i gestió*" en els supòsits de transferència de serveis i funcions entre Estat i CCAA<sup>836</sup>, hom entén que cal posar, al mateix nivell de l'argument anterior, la posició diferenciada, a nivell competencial, entre Estat i CCAA, on el poder competencial constitucional es reparteix, de la posició d'un municipi segregat respecte al matriu, doncs aquests, a diferència de les anteriors, es troben en un pla d'igualtat pel que l'element territori, com a component essencial del municipi, esdevé significatiu, a l'hora de concretar les conseqüències del fenomen de la successió universal parcial.

Se'ns fa difícil entendre una figura de cotitularitat o de condomini per als béns de domini públic, tant a nivell teòric, degut a la seva configuració jurídica, però més a nivell operatiu o pràctic en un panorama post segregació territorial municipal. Diferent és la proposta de gestió conjunta d'un bé com apunta PERDIGÓ i SOLÀ per als béns comunals doncs proposa l'ús de fórmules de gestió o divisió alternatives "*... se puede pactar tanto la mutación demanial y el aprovechamiento privativo por los vecinos de la parte segregada, como el condominio y el aprovechamiento común; pero nunca, o sólo excepcionalmente, habida cuenta de su condición de demaniales, podrán quedar enclavados en el territorio segregado y continuar siendo su titular el Municipio originario*"<sup>837</sup>.

---

<sup>833</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 56 i 57.

<sup>834</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial ...", op., cit., p. 30.

<sup>835</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 176.

<sup>836</sup> BARBERÀ GOMIS, J.R., op., cit., p. 191.

<sup>837</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 56 i 57.

Respecte els béns patrimonials, per PERDIGÓ i SOLÀ no existeix necessitat de transmissió dels mateixos. Aquesta conclusió sorgeix pel fet que qualsevol municipi pot ser titular de béns patrimonials ubicats fora del seu terme municipal és a dir, en el terme municipal d'un altre municipi. En el mateix sentit, BARRANCO VELA per a qui: "*En cambio sobre los bienes patrimoniales o sobre los destinados al servicio público no tiene porqué primar dicho criterio (el de territorialidad) y se puede establecer o bien la propiedad del nuevo municipio, o la del municipio matriz, de un bien situado en el territorio del nuevo municipio o bien en la propiedad conjunta de ambos entes locales*"<sup>838</sup>. També CASTELAO RODRÍGUEZ per a qui, taxativament: "*Los bienes patrimoniales no plantean problema alguno, ya que los Municipios pueden ser titulares de este tipo de bienes fuera de su propio término municipal*"<sup>839</sup>. Per MONTORO CHINER, al parlar de les transferències entre Estat i CCAA, compartiria aquesta postura ja que: "*... la conexión de bien afecto al servicio, vehículo de la transferencia, queda rota al haber dejado de prestarse este*"<sup>840</sup>, però apuntem que en el cas de les transferències de serveis, l'element clau de la transferència és aquest servei; en el municipi, hauríem de dir que ho és el territori.

Per últim, respecte als béns mobles vinculats o accessoris a béns immobles, hem de tenir present que la seva accessorietat o vinculació al bé immoble o al servei públic al que es deuen els marca jurídicament i els annexiona al destí de l'immoble o del servei públic que es presta. En aquest sentit ESCUÍN PALOP, qui aplica, com hem vist, el principi de territorialitat als béns immobles, en el procés de partició, però als que els hi afegeix: "*... los bienes muebles vinculados a la actividad que desarrollaba el municipio originario en relación al territorio segregado*"<sup>841</sup>. En el mateix sentit MONTORO CHINER, qui ho entén com a realitat no discutible, i que afectaria a material i instal·lacions<sup>842</sup>.

---

<sup>838</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 303.

<sup>839</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 176. Veure també, ALONSO HIGUERA, C., *Manual del secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*, Vol. 2, Atelier, Barcelona, 2002, p. 1.504 i 1.505. També, arrel de l'activitat econòmica dels municipis, veure SOSA WAGNER, F., i FUERTES LÓPEZ, M., "Servicios locales y actividades económicas", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019, p. 115 a 118.

<sup>840</sup> MONTORO CHINER, M.J., "Naturaleza jurídica de las transferencias ...", op., cit., p. 615 i 616. La transferència de béns, en aquests casos, pot afectar tant a béns en curs de desafectació com béns ja desafectats.

<sup>841</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314 i 1.315.

<sup>842</sup> MONTORO CHINER, M.J., "Naturaleza jurídica de las transferencias...", op., cit., p. 615.

A nivell internacional, i a títol d'exemple, DÍEZ DE VELASCO ens indica que d'acord amb la pràctica i la jurisprudència internacionals els béns de propietat pública (no distingeix la seva naturalesa) passen de l'Estat predecessor a l'Estat successor, i cita la sentència del T.P.J. de 15 de desembre de 1933 en l'afer *Universidad Peter Pázmány* (C.P.J.I.: Serie A/B, n. 61, p. 237) i la sentència arbitral sobre *Navíos finlandeses del árbitro Bagge* (R.S.A.: Vol. III, p. 1.479). El mateix autor recorda la Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en Matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983, on en la seva Part 2, relativa als béns (art. 7), entenent per aquests ("*bienes de Estado del Estado predecessor*"), "*... los bienes, derechos e intereses que en la fecha de la sucesión de Estados y de conformidad con el derecho interno del Estado predecessor pertenecían a éste*"; la transmissió d'aquests comportarà "*... la extinción de los derechos de ese Estado y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasen al Estado sucesor, ...*" (art. 9); la data del traspàs serà la data de la successió, a menys que els estats afectats o òrgan internacional acordessin o dictés quelcom diferent (art. 10); una transmissió que, tanmateix, es durà a terme sense compensació (art. 11), que tot i ser norma general, és puntualitzada, com ens indica DÍEZ DE VELASCO, doncs, en primer lloc, l'article 14.1. estableix: "*Quando una parte del territorio de un Estado sea transferida por éste a otro Estado, el paso de los bienes de Estado del Estado predecessor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos*", i, a manca d'acord, (14.2.a) *Los bienes de Estado inmuebles del Estado predecessor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor*; i (14.2.b) *Los bienes de Estado muebles del Estado predecessor vinculados a la actividad del Estado predecessor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor*"; en segon lloc, i per als casos d'Estats de recent independència, i d'acord amb l'article 15: "*Los bienes de Estado inmuebles del Estado predecessor situados en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor; Los bienes inmuebles que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, estén situados fuera de él y se hayan convertido durante el período de dependencia en bienes de Estado del Estado predecessor, pasarán al Estado sucesor; Los bienes de Estado inmuebles del Estado predecessor distintos de los mencionados en el apartado b) y situados fuera del territorio al que se refiera la sucesión de Estados, a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, pasarán al Estado sucesor en proporción a la aportación del territorio dependiente; Los bienes de Estado muebles del Estado predecessor vinculados a la actividad del Estado predecessor en relación con el territorio al que se refiera la sucesión de Estados pasarán al Estado sucesor; Los bienes muebles que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiera la sucesión de Estados, se hayan convertido durante el período de dependencia en bienes de Estado del Estado predecessor pasarán al Estado sucesor; Los*

*bienes de Estado muebles del Estado predecesor distintos de los mencionados en los apartados d) y e), a cuya creación haya contribuido el territorio dependiente, pasarán al Estado sucesor en proporción a la aportación del territorio dependiente*<sup>843</sup>.

### **13.4 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

#### **13.4.1 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca.**

##### **A) Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL el maig de 1991, sota el títol "Sobre la divisió de bienes entre los municipios de Vila-seca y de Salou"**<sup>844</sup>.

L'autor comença ja determinant la manca de base legal de la proposta de projecte de 14 de juliol de 1990 presentada pel municipi de Salou, on distingeix el règim jurídic aplicable a la divisió en base a si els béns són de domini públic o bé són patrimonials, en tant que considera que la legislació aplicable al cas no permet aquesta distinció. Així, cita l'article 19 del Text Refós de la Llei de Règim Local, de 24 de juny de 1955, que es referència en el projecte presentat, en entendre, aquell, que és la normativa d'aplicació en la que es fonamenta la Sentència de 30 d'octubre de 1989 i, segons el qual: "*En los casos de segregación parcial, se hará, conjuntamente con la división del territorio, la de los bienes, derechos y acciones, así como de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados*". Quasi bé de forma literal, però amb idèntic sentit, s'expressen l'article 12 del Reial Decret de 17 de maig de 1952, pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial<sup>845</sup>, l'article 8.2 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de Règim Local<sup>846</sup>, i l'article 8.1 del Decret 1.690/1986, de 11 de juliol, pel qual

---

<sup>843</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., op., cit., p. 312 i 3013. Veure també article 16, Unificació d'Estats, article 17, Separació d'Estats, i article 18, Separació d'un Estat.

<sup>844</sup> BALLBÉ MALLOL, M., dictamen emès el maig de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*sobre la divisió de bienes entre los municipios de Vila-seca y de Salou*". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

<sup>845</sup> "*La segregación parcial llevará consigo, además de la división del territorio, la que conjuntamente deberá practicarse de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del núcleo de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trate de segregar*".

<sup>846</sup> "*En los supuestos de segregación parcial de un término municipal, conjuntamente con la división del territorio se hará la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar*".



s'aprova el reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals<sup>847</sup>, pel que l'autor entén que la divisió s'ha de dur a terme sobre els "béns" sense distingir-los d'acord amb la seva naturalesa o classificació. Finalitzada aquesta precisió, cita l'article 2 del Reglament de Béns de les Entitats Locals, de 27 de maig de 1955<sup>848</sup>, per a dir que "*el término de "bienes" se configura globalmente, abarcando tanto los de uso o servicio público, como a los patrimoniales*", pel que "*impide sustraer a aquéllos de las operaciones particionales*" és a dir, de la divisió, que els ha d'incloure tots, sense distincions.

Per últim, i en referència a la legislació catalana, que encapçalen la Llei 8/1.987, de 15 d'abril, que aprova la llei municipal i de règim local de Catalunya i el Decret 336/1.988, de 17 d'octubre, que aprova el reglament de patrimoni dels ens locals, l'autor arriba a la mateixa conclusió. L'article 19 de la LMRLC estableix que "*El decreto o la ley han de determinar la delimitación dels termes municipals, el repartiment del patrimoni, l'assignació del personal, la forma en què s'han de liquidar els deutes o els crèdits contrets pels municipis i la fixació de la capitalitat, si s'escau. Aquestes determinacions s'han d'ajustar als pactes intermunicipals que es poden establir entre els municipis interessats*", mentre que l'article 1 del RP defineix el patrimoni dels ens locals com aquell constituït "*per tots els béns i els drets que els pertanyen, sigui quina sigui la seva naturalesa i el títol d'adquisició*", i l'article 2 del mateix text legal els classifica en "*béns de domini públic, béns comunals i béns patrimonials*".

Per BALLBÉ MALLOL, la divisió entre els municipis de Vila-seca i de Salou afecta a tots els béns sense distinció, i cal dur-la a terme aplicant els mateixos principis o criteris, que serien els de població i de riquesa imposable, quelcom que considera no respecta el projecte de divisió presentat<sup>849</sup>.

En el seu argumentari utilitzarà també la jurisprudència relativa a les divisions de béns en processos de segregació que recolza l'exposat en el punt anterior, en el sentit que "*reafirma el genérico concepto de bienes*". Seguint aquesta construcció, la Sentència de 30 de gener de 1930 "*... en los casos de segregación parcial, la división de los bienes, derechos y acciones y*

---

<sup>847</sup> "*La segregación parcial llevará consigo, además de la división del territorio, la de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trate de segregar, que se practicarán conjuntamente*".

<sup>848</sup> Idèntica redacció a la del Reial Decret 1.372/1986, de 13 de juny, que aprova el reglament de béns dels ens locals.

<sup>849</sup> *Ibidem*, p. 7 a 12.

*la de las deudas y cargas ha de hacerse en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo segregado ...".* La conseqüència de contravenir aquestes determinacions és la nul·litat de la divisió, indica l'autor, remetent-se a la sentència de 12 de desembre de 1989. Per l'autor, doncs, *"El sentido teleológico de la normativa citada y del criterio jurisprudencial responde, como veremos más adelante, al deber de garantizar los derechos de los ciudadanos del territorio segregado a disfrutar de parte de los bienes, a cuya adquisición, construcción o conservación han contribuido decisivamente."*, pel que exclou els béns de domini públic del procés de divisió o partició aplicant-los el criteri o principi de territorialitat, com es pretén en el projecte presentat, no s'adequaria a l'ordenament jurídic ni a la jurisprudència citada<sup>850</sup>.

Fins i tot, recorda, que la tradició normativa en la matèria que ens ocupa ha proscrit la possibilitat d'establir règims especials o concrets per a la divisió. I cita l'autor, com a única excepció a aquesta tradició normativa l'Ordre de 16 de juliol de 1930; rarsa que es va donar en d'altres ordenaments jurídics europeus: *"La ley municipal francesa de 1.884, en su artículo 7º, sustenta un criterio que se aparta un poco del que establece nuestra Ley, ya que atribuye a cada uno de los Municipios que se separan bienes de uso públicos situados dentro del correspondiente territorio, no sujetando a distribución proporcional más que los patrimoniales y comunales. Ello coincide con lo que ocurre en Bélgica y asimismo con el criterio sustentado por nuestra real Orden de 17 de julio de 1930 –no vigente en la actualidad- que eliminaba del reparto proporcional "los de exclusivo servicio municipal"*<sup>851</sup>.

Per l'autor, aquestes singularitats, que sí discriminaven els béns per naturalesa, són un nou argument a favor de la seva exposició, a favor de que l'ordenament jurídic vigent no permet aquelles distincions per a assignar-los atenent al principi de territorialitat, pel que *"El mandato expreso derivado de nuestro ordenamiento jurídico es dividir los bienes, sin distinción alguna, de suerte que las operaciones particionales deberán, en buena lógica, afectar a la totalidad de los bienes de la entidad local"*, en tant que no existeix previsió expressa que habiliti legalment l'exclusió que cita.

---

<sup>850</sup> *Ibidem*, p. 13 a 15.

<sup>851</sup> Cita a Fernando Albi, a *Problemas jurídicos de genética municipal*, en el Butlletí Oficial del Col·legi Nacional de Secretaris i Interventors, número 8, de 1945, pàgina 417.

L'article 1 de l'Ordre de 1930 a la que apel·la l'autor, establia que "*...para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 23 del estatuto Municipal, en cuanto se refiere a la división de bienes, se tome como base la proporcionalidad del número de habitantes que se segreguen con relación a la totalidad que tuviera el término municipal, exceptuándose de esta división los bienes de exclusivo servicio municipal y siendo objeto de la misma los que pudieran tener mancomunadamente ...*", tot i que per Decret de 16 de juny de 1931, aquella fou derogada. Per tant, entén l'autor que quan el legislador va voler establir una excepció, la recollí i la formulà de forma expressa. En quedar derogada la Reial Ordre de 1930, aquella previsió expressa de distinció desaparegué, pel que es tornà a imposar el concepte genèric de béns, que els incloïa a tots en la divisió, sent així que ho recull també la Sentència del tribunal Suprem de 16 d'octubre de 1933: "*Que al hacerlo por medio de la Orden recurrida y por la de carácter general de la misma fecha de 16 de julio de 1930, estableció que se tomara como base para la división de bienes la proporcionalidad del número de habitantes que se segregue con relación a la totalidad que tuviere el término municipal, exceptuándose de esa división los bienes de exclusivo servicio municipal y siendo objeto de la misma los que pudieran tener mancomunadamente, las inscripciones intransferibles y los créditos, tanto en favor como en contra, y fijó el procedimiento a seguir para llegar a la división, pero como la expresada Real Orden de carácter general fue derogada por el Decreto de 16 de junio de 1.931 al que dio fuerza de ley la de 15 de septiembre del mismo año, desde tal momento carece de todo fundamento, valor y eficacia la Real Orden recurrida en este pleito, o sea la dictada en el expediente particular porque no puede sostenerse que sean base o procedimientos adecuados los en ella establecidos, después que la Administración primero, por su decreto de 16 de junio de 1931, y el Poder legislativo después, dando fuerza de la ley a dicho decreto, al derogar la repetida Real Orden de carácter general, han resuelto que en lo a ella dispuesto no era procedente ...*".

Per tot, doncs, l'autor conclou que no és procedent que en projecte de divisió s'exclouguin els béns de domini públic, en aplicació del criteri de la territorialitat, sinó que cal incloure'ls en el concepte genèric de béns, tot procedint a la divisió dels mateixos aplicant els criteris de proporcionalitat de població i de riquesa imposable<sup>852</sup>.

---

<sup>852</sup> *Ibidem*, p. 16 a 21.

Per BALLBÉ MALLOL, l'aplicació única del principi de territorialitat en la distribució béns comporta una discriminació, pel que és procedent i necessari que els béns, tots, incloent els de domini públic, siguin distribuïts, també, d'acord amb el principi de proporcionalitat, fruit de l'aplicació dels criteris o paràmetres de la població i la riquesa imposable. És evident que el primer criteri de la distribució ha de ser el territorial, en relació a aquesta tipologia de béns, doncs la seva ubicació els lliga, com no pot ser d'altre manera, al territori, degut a la seva naturalesa. Però aquest no ha de ser l'únic criteri a aplicar per a la seva distribució, almenys aquesta realitat és la que l'autor considera que deriva de l'ordenament jurídic, qui considera que aquella decisió s'ha de dur a terme, independentment de la ubicació dels béns en el territori, d'acord amb els criteris de riquesa i població, en tant que *"El objetivo que persigue el legislador es de compensar a los habitantes que han colaborado en la financiación de un bien y que pueden verse despojados del mismo a consecuencia de la división del término municipal"* és a dir, que no es produeixin discriminacions.

Per tant, l'ordenament jurídic busca, en la divisió, aconseguir una compensació i així ho ha recollit i també ho ha entès la doctrina, segons l'autor i als efectes, cita a Hauriou segons el qual *"Las modificaciones en el territorio de los municipios conllevan, casi siempre, consecuencias patrimoniales; en efecto, los municipios tienen un patrimonio. A pesar de que estos patrimonios pertenezcan al ser moral del municipio, los habitantes tienen sobre ellos un cierto derecho, disfrutan del activo y sufren las deudas. Hacer cambiar de municipio a los habitantes de cierto territorio, significa cambiar su situación a este respecto, privarlos del disfrute de ciertos bienes municipales, de ciertos edificios públicos a cuya construcción ellos han contribuido."*

Aquesta discriminació s'esvaeix tenint en compte les aportacions econòmiques que fa la ciutadania del municipi originari als béns ubicats en territori segregat, i a la inversa, a fi i efecte d'aconseguir una compensació proporcional. Si aquesta no es dugués a terme i es realitzés tant sols tenint en compte el criteri de la territorialitat, la divisió de béns es produiria, tant sols, segons BALLBÉ MALLOL, segons l'atzar o la sort esdevenint. Per tant, una discriminació i un criteri poc jurídic i en contra del principi d'igualtat. Podria, manifesta, comportar una descompensació entre ciutadans i patrimoni, o bé no tenir present l'esforç econòmic i les aportacions dels veïns envers a aquells béns, quelcom que seria arbitrari, enfront a aplicar el que considera criteris objectius, com són els de la població i de la riquesa. En el mateix sentit ho entén la jurisprudència, i cita l'autor la Sentència de 17 de maig de 1960, per la qual: *"En cualquier caso, el reparto de los bienes se debe realizar conforme a un*

*criterio proporcional, teniendo en cuenta la participación que en su adquisición ha tenido el territorio segregado y la población en él asentada”.*

Els criteris de població i de riquesa, els considera l'autor un reflex del principi d'igualtat, ex. article 1.1 de la CE. I la seva no aplicació comporta, tanmateix, un enriquiment injust per al nou municipi. Cal, doncs, tenir present que l'aplicació del principi de territorialitat sense la deguda aplicació dels criteris de població i riquesa, per a distribuir les aportacions dutes a terme per cada veí (proporcionalitat), podria comportar un enriquiment injust a favor de la part de territori segregada que s'apropiés de béns de domini públic sense la preceptiva compensació.

Recurrent a la doctrina tradicional, recorda l'autor que Albi així ho reflectia doncs *“Ningún precepto existe que imponga un reparto que tenga en cuenta los respectivos términos municipales, y como tales términos no significan, en suma, más que una delimitación de jurisdicciones sin repercusión dominical alguna, no hay inconveniente en que la partición de bienes deje algunos de ellos en jurisdicción distinta a la del municipio a quien se atribuyan.- Esto se ha confirmado por la jurisprudencia puesto que la Sala Primera del Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de junio de 1909, reconoce no hallarse en pugna con la Ley el que un Ayuntamiento pueda poseer bienes de propios fuera de su término municipal”*<sup>853</sup>.

Per l'autor la proposta de divisió de béns i drets que se sotmet al seu dictamen, en aquest aspecte, la considera contrària a dret per no preveure aquella compensació preceptiva respecte els béns de domini públic. En primer lloc, no preveu l'aplicació dels criteris legalment, doctrinalment i jurisprudencialment recollits i reconeguts, com són els de població i de riquesa imposable. En segon lloc, la gran majoria de béns d'aquella naturalesa es trobaven ubicats en

---

<sup>853</sup> Cita l'autor a Gioenco, a *“L'Ordinamento Comunale”*, Milà, 1983, pàgina 103, que establia: *“... sin perjuicio del respeto a los derechos particularmente pertenecientes a cada parte del territorio dividido, allí donde resulten probados, los bienes patrimoniales y los créditos activos que graven a bienes raíces, así como los bienes demaniales sujetos a usos cívicos, serán repartidos en razón compuesta de la población, resultante del último censo, y del imponible de la contribución territorial”*; també a Pompea Di Donna, *Effetti delle variazioni circoscrizionali dei comuni sui beni degli stessi*. Comentari a la Sentència Cass. Sez. II Civ. 22-11-1978, n. 5451. A *Giurisprudenzia Agraria Italiana*, 1979, pàgina 101, i Pasquale Piccolo, *Variazioni delle circoscrizioni territoriali del comuni*, *Corriere Administrativo*, n. 20, 1963, pàgina 2290, *“si el demanio cívico tiene o tenía (si los usos ya no están en ejercicio) como usuarios a los residentes en todo el territorio originario, los usuarios (estén o no los usos en ejercicio), no pueden ser despojados de su propiedad colectiva”*.

territori jurisdiccional del nou municipi de Salou, quelcom que provocaria una partició, al seu entendre, arbitrària, no proporcional i contrària, alhora, al principi d'igualtat<sup>854</sup>.

També fa l'autor una lectura del projecte de divisió dictaminat des del punt de vista del concepte de servei públic. I presenta aquesta argumentació en base al fet inqüestionable de què els Ajuntaments són essencialment prestadors de serveis públics; i per tal de prestar aquests serveis públics es nodreixen de béns que, en estar afectats a un servei públic, esdevenen béns de domini públic. La distribució projectada podria comportar, d'acord amb l'anterior, una no provisió d'elements essencials per a prestar els serveis públics als que el municipi està obligat " *... pues estaría imposibilitado de cumplir con sus fines i obligaciones que el ordenamiento le impone*", en una referència expressa als serveis públics que la LRL de 1955<sup>855</sup> imposa als municipis, a través de "*competencias indeclinables*", quelcom que ho relaciona amb la viabilitat dels municipis resultants en els processos de segregació és a dir, que aquests han de disposar de mitjans per a complir amb els seus fins; per això, el recurs als criteris de població i riquesa imposable. Per l'autor "*Se trata, sin duda, de un reparto de bienes más equitativo y cuyo resultado será la configuración de dos patrimonios en estrecha relación con la población y la riqueza imponible, lo que ha de permitir con mayor facilidad una prestación de servicios en cumplimiento de las obligaciones legales*", tot recordant que aquest aspecte és recollit expressament a la Sentència de 30 d'octubre de 1989 "*... toda vez que la Ley de Régimen Local de 1.955, el reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1.952 y la nueva Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985 exigen para la constitución de nuevos Municipios que los mismos surjan sobre núcleos de población territorialmente diferenciados y cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales sin suponer una disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados*". Referència o criteri que és també d'aplicació al municipi originari, i al respecte cita la sentència del Tribunal Suprem de 24 d'octubre de 1989<sup>856</sup> i la sentència del TS de 30 d'octubre de

---

<sup>854</sup> *Ibidem*, p. 22 a 33.

<sup>855</sup> Article 26.

<sup>856</sup> Que es remet a la de 22 de desembre de 1986, per la que "*subsistir por sí mismo, en función de su población, territorio y riqueza imponible con el decoro que exige el normal bienestar que proporciona al hombre la prestación de los servicios municipales mínimos*".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

1990<sup>857</sup>, i els dictàmens del Consell d'Estat com el de 17 d'octubre de 1963<sup>858</sup>, el de 7 de desembre de 1960 (Exp. Núm. 27.028)<sup>859</sup>; el Dictamen de 14 de juliol de 1971 (Exp. Núm. 37.259)<sup>860</sup>, el dictamen de 18 de març de 1971 (Exp. 37.461)<sup>861</sup>, i, per últim, el dictamen de 24 de juny de 1971 (Exp. 37.642)<sup>862</sup>. A nivell doctrinal, però, en el mateix sentit que els dictàmens i jurisprudència exposats, l'autor cita a Morell<sup>863</sup>.

Concloent aquest apartat BALLBÉ MALLOL considera que *"El ordenamiento jurídico impide aplicar ese criterio y prescribe que la práctica de las operaciones particionales se haga en proporción a la población y a la riqueza imponible. En base a este principio, los bienes han*

---

<sup>857</sup> En tant que *"... los requisitos que exigen los artículos 15, 18.2 y 19 de la antigua Ley de Régimen Local de 1955, aplicable a la sazón, para que los nuevos municipios tengan viabilidad, concretamente, población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios; debiendo dividirse también los bienes, derechos y acciones y deudas y cargas en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados ..."*.

<sup>858</sup> (Exp. Núm. 31.178), també manté el mateix criteri, en el sentit de que es pot procedir a la segregació perquè *"del expediente resulta que la segregación ha de producir escaso perjuicio al Municipio de origen"*.

<sup>859</sup> *"El proyecto de segregación, caso de llevarse a cabo, no resultaría lesivo para los intereses del Municipio del que se segrega, ya que, aunque mermados sus ingresos, como es lógico, seguiría contando con recursos suficientes para atender sus servicios, en la misma forma en que los ha venido atendiendo hasta el presente"*.

<sup>860</sup> Segons el qual *"tales circunstancias permiten apreciar la concurrencia de los notorios motivos de conveniencia económica o administrativa exigidos por la Ley a los afectos de la alteración, la cual, por lo demás, viene justificada por el acuerdo tramitado por los dos Ayuntamientos interesados, siendo razonables las condiciones estipuladas para compensar los perjuicios derivados de la segregación para el Municipio de R.. Finalmente, según los informes que obran en el expediente, este Municipio, con la reducción de población que la aprobación del expediente llevaría consigo, no habría de quedar privado de los ingresos precisos para el cumplimiento de sus fines, no sólo atendidas las compensaciones que recibe, sino comparativamente con otros Municipios de la zona, con población similar y en situación económica normal, que tienen menos ingresos que los que corresponderían al Municipio afectado"*

<sup>861</sup> *"El artículo 18.2 de la Ley de Régimen Local prohíbe la segregación de parte de un Municipio si la misma le privase de las condiciones exigidas para la creación de uno nuevo, o sea, de población, territorio y riqueza imponible bastante para sostener los servicios municipales obligatorios, utilizando los recursos que las Leyes autorizan; y en el presente expediente, a través de los datos e informes que obran en el mismo, se acredita que el Municipio de L., de aprobarse la segregación del lugar de P., sufriría una reducción de tal naturaleza, tanto en sus recursos económicos como en su población y territorio, que no podría subsistir como Municipio independiente, por lo que se da la prohibición legal establecida en el antes citado artículo 18, que impide la aprobación de la segregación"*.

<sup>862</sup> Pel qual *"que las condiciones que exige la Ley para la creación de nuevos Municipios son bien expresivas de una preocupación por evitar que se establezcan situaciones no viables o de no prestación en la debida forma de los servicios municipales obligatorios"*.

<sup>863</sup> Per aquest *"No obstante, la segregación parcial no podrá llevarse a cabo si con ella se priva, al Municipio que padece la segregación, de las condiciones establecidas en el art. 13.2 de la Ley estatal básica; esto es, la existencia, en el interior del término, de recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, y ese cumplimiento se realiza sin disminución en la calidad de los servicios que se vienen prestando"*.

*de resultar asignados a cada municipio en la proporción más acorde con los servicios públicos a prestar y con la menor reducción posible en la calidad de aquéllos”<sup>864</sup>.*

Per últim, l'autor analitza la influència del principi d'igualtat en la decisió sobre la divisió de béns entre els dos municipis, en tant que valor superior de l'ordenament jurídic que ha de presidir les decisions dels poders públics, *ex* article 1 de la CE. Els poders públics estan vinculats als drets i a les llibertats fonamentals, entre els que s'hi contempla l'article 14 que reconeix la igualtat dels ciutadans davant de la llei. Aquest principi àdhuc vincularia a tots els poders públics, tal i com reconeix el TC a la seva sentència de 2 de juliol de 1981. Per tant, considera que la proposta de divisió de béns ha de respectar aquesta igualtat entre individus, quelcom que es tradueix en la inexistència de discriminació de tracte entre individus<sup>865</sup>. No obstant, puntualitza, l'aplicació d'aquest principi cal que es detalli cas per cas<sup>866</sup>, i determinar com s'aplica en aquests<sup>867</sup>.

Aquestes reflexions, aplicades al cas de Vila-seca i de Salou, o bé per extensió a d'altres processos de partició de béns, requereix, per l'autor, constatar: *"... en primer lugar, si la situación de los habitantes de Vila-seca y de Salou con anterioridad al inicio del proceso de segregación sirve como elemento de comparación, en el sentido de que la decisión de partición de bienes supone ofrecer un trato diferenciado a situaciones iguales; y, en segundo lugar, si*

---

<sup>864</sup> *Ibidem*, p. 33 a 44.

<sup>865</sup> Per il·lustrar-ho, cita la sentència del Tribunal Constitucional de 10 de novembre de 1981, per la qual *"Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como declara de forma expresa el artículo 14 de la Constitución; es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable"*.

<sup>866</sup> STC 68/1989, per la que *"... es preciso acotar nuestra doctrina, según la cual no toda desigualdad de trato en la ley o en la aplicación de la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino sólo aquella que introduce una diferencia entre situaciones de hecho que puedan considerarse iguales y que carezca de una justificación objetiva y razonable. En consecuencia, la apreciación de una violación del principio de igualdad jurídica exige constatar, en primer lugar, si los actos o resoluciones impugnados dispensan un trato diferente a situaciones iguales y, en caso de respuesta afirmativa, si la diferencia de trato tiene o no fundamentación objetiva y razonable"*.

<sup>867</sup> I aquí, cita a Alonso García, a *"El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española"*, Revista de Administración Pública, núms. 100-102, gener-desembre, 1983, pàg. 23, que diu *"Como ha declarado innumerables veces el Tribunal Constitucional no toda desigualdad constituye una discriminación (desigualdad constitucionalmente prohibida), sino sólo aquella que no está razonablemente justificada. No basta con que la norma establezca una desigualdad, sino que ésta debe ser irrazonable, es decir, no justificada objetivamente. Esta apelación a la falta de razonabilidad de la desigualdad exige, en principio una triple comprobación: 1º que la desigualdad exista (test de la diferencia de consecuencia jurídica); 2º que haya motivos para pretender la igualdad (test de relevancia o irrelevancia de la desigualdad); y 3º test de la razonabilidad (o de la justificación de esa desigualdad)"*.



*dicha decisión tiene fundamentación objetiva y razonable'*. Calen, doncs, situacions comparatives afectades per una diferència de tracte<sup>868</sup>.

En un discurs molt didàctic BALLBÉ MALLOL exposa que, prèvia segregació, tots els ciutadans es trobaven en un mateix pla d'igualtat davant dels béns del municipi, fossin veïns del nucli de Vila-seca o veïns del nucli de Salou, ja que hi contribuïen, els adquirien, els conservaven, els rehabilitaven, els nodrien econòmicament i els utilitzaven o bé en gaudien sota les mateixes condicions. I així, existeix un element comparatiu previ idoni. Cal doncs, determinar si la proposta de participació altera injustament aquella igualtat, considerant l'autor que sí que existeix una alteració de tracte igualitari no justificada. En primer lloc, perquè els béns patrimonials es divideixen segons el criteri de població i riquesa imposable, mentre que els de domini públic, els majoritaris, es parteixen d'acord amb el criteri de territorialitat, sense cap compensació, quelcom que provoca que *"una parte de los residentes del municipio con anterioridad a la segregación perciban la gran mayoría de bienes municipales, ya que éstos se encuentran ubicados principalmente en el municipio de Salou"*. En definitiva, diu l'autor *"... se daría el caso de que los ciudadanos que hubiesen contribuido por igual a la adquisición, conservación y puesta a disposición del público de bienes municipales, por aplicación del criterio de territorialidad se encontrarían en situaciones completamente distintas: unos gozarían de la ventaja de residir en un municipio con gran cantidad de bienes de dominio público, mientras que otros, a pesar de haber contribuido por igual, se encontrarían en un municipio casi desprovisto de aquel tipo de bienes"*. La diferència de tracte, doncs, existeix. I la qüestió a determinar, en últim terme, és la de si aquesta diferenciació és justificada o no.

La proposta de partició estableix que l'aplicació del criteri de territorialitat sobre els béns de domini públic es deriva de la jurisdicció, en el sentit que els municipis tant sols poden exercir la seva jurisdicció sobre els béns de domini públic ubicats en el seu terme municipal, i així es procedeix a la partició entre els dos nous municipis. Per l'autor, aquesta afirmació no és correcta, pels següents motius: En primer lloc, aquest criteri és contrari a l'esperit de la

---

<sup>868</sup> En el sentit de la sentència del Tribunal Constitucional 76/1986 *"Todo juicio de igualdad requiere, como componente inexcusable, la existencia de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados ..."*, de la sentència 1/1990 *"... la ausencia de término de comparación idóneo imposibilita la apreciación de la existencia de vulneración de la igualdad"*, i de la sentència 112/1986 *"... en situaciones idénticas o similares, que es el presupuesto fáctico esencial sobre el que actúa el derecho a la igualdad, que protege el indicado precepto."*

norma en tant que com ja s'ha exposat anteriorment, l'objecte de la partició afecta a tots els béns, sense distinció de naturalesa. I, sent així, aplicar una distinció als mateixos és una acció arbitrària. En segon lloc, l'ordenament no formula referència a l'aplicació del principi de territorialitat, sinó als de població i riquesa imposable. En tercer lloc, part dels ciutadans que contribuïren, sigui de la manera que sigui, en tots els béns de domini públic de titularitat de l'antic municipi de Vila-seca i Salou, amb la proposta de participació, restarien privats de gran part d'aquests, existint un perjudici evident. En quart lloc, el desequilibri en l'adjudicació dels béns de domini públic atenent al principi de territorialitat sense compensació pot afectar a la prestació dels serveis públics als que està obligat el nou municipi de Vila-seca. Així, des de la perspectiva del concepte de "servei públic", el principi de territorialitat resta desvirtuat; amb els criteris de població i de riquesa imposable, els municipis disposarien d'una xifra, diu l'autor, més acord amb la població i la riquesa imposable. En cinquè lloc, no aplicar el principi de territorialitat i sí els de població i riquesa imposable no comporta la vulneració del principi de jurisdicció. L'objectiu de l'aplicació d'aquests últims no comporta atribuir aquella jurisdicció sobre els béns de domini públic que els pertocui, per partició, encara que estiguin ubicats en el territori d'altre municipi segregat; comporta determinar quins béns corresponen a cada municipi, sent compensats aquells que s'ubiquin en territori d'altre municipi. És doncs, un sistema de compensació econòmica, que Salou accepta i proposa per als béns patrimonials, però que per l'autor també cal preveure per als béns de domini públic.

L'aplicació del principi de territorialitat, en base al principi de jurisdicció, i per als béns de domini públic, exclusivament, comportaria, una vulneració del principi d'igualtat segons la doctrina del TC<sup>869</sup>, en concret la recollida de la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la seva sentència 76/1990, de 26 d'abril, en relació a l'abast del principi d'igualtat diu: "a) *no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato,*

---

<sup>869</sup> STC 181/1987, de 13 de novembre "... que se ha producido un tratamiento diferente e injustificado en la aplicación de la Ley, por lo que el resultado lesionado del principio de igualdad, y el derecho del recurrente a un trato igual, en los términos del artículo 14 de la Constitución ...".

*sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas, o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados gravosos o desmedidos."*

El projecte presentat per Salou no disposava, segons l'autor, d'aquesta justificació de diferència de tracte pel que esdevé arbitraria, sota el marc de la sentència 209/1987, de 22 de desembre<sup>870</sup>, tot això arrel de la doctrina de la sentència 114/1987 de 6 de juliol<sup>871</sup>. Així, i per tot, BALLBÉ MALLOL ens indica que independentment de l'adjudicació final, a la que li serà d'aplicació el principi de jurisdicció, cada municipi haurà de percebre una part dels béns d'acord amb els criteris de població i riquesa imposable, mitjançant una compensació o contrapartida econòmica. Es evident que pot haver-hi una desigualtat en relació al nombre de béns a rebre per cada municipi, però aquesta no serà desigual, ja que els criteris de població i riquesa imposable es fonamenta en dues raons bàsiques: "*En primer lugar, cada municipio recibirá según la contribución efectuada por sus ciudadanos a la adquisición de los bienes. El municipio que tenga mayor número de habitantes y que disponga de mayor riqueza imponible, es decir, el que haya realizado una aportación más significativa, recibirá también un mayor número de bienes. En segundo lugar, dichos criterios se justifican plenamente también desde la óptica de la prestación de servicios públicos y del correcto funcionamiento de las entidades locales. El montante total de bienes se repartirá según la población y la riqueza imponible de los municipios, lo que significará que cada municipio recibirá, de forma aproximada, los bienes que le permitan la prestación de servicios públicos y el funcionamiento de su administración,*

---

<sup>870</sup> "La Ley ante la cual el art. 14 de nuestra Constitución impone la igualdad es desde luego, en principio, la ley en sentido material, la norma jurídica en abstracto, con independencia de su rango, de manera que a todos deben ser aplicadas por igual las normas legales y reglamentarias y ni éstas ni aquéllas pueden introducir entre los ciudadanos o entre las situaciones en las que éstos se encuentran diferenciadas que no estén justificadas por razones objetivas y legítimas ...".

<sup>871</sup> "El derecho a la igualdad ante la Ley, que tanto la parte actora como el Ministerio Fiscal consideran lesionado, impone al legislador y a quienes aplican la ley la obligación de dispensar un mismo trato a quienes se encuentran en situaciones jurídicas equiparables, con prohibición de toda discriminación o desigualdad de trato que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable".

*siempre dentro de las limitaciones derivadas del número de bienes existentes. La aplicación de este criterio determinará que un municipio con más habitantes y, por tanto, con necesidad de prestar unos servicios de mayor entidad, perciba mayor cantidad de bienes. La diferencia de trato consistente en no atribuir el mismo número de bienes a los dos municipios, se encuentra plenamente justificada por la aplicación de criterios legales de población y riqueza imponible, que tienen, sin duda, un funcionamiento razonable, como ha quedado expuesto*<sup>872</sup>.

**B) Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL, l'octubre de 1990, sota el títol "Sobre la problemática de los contratos de obra en curso derivados de la segregación y constitución del nuevo municipio de Salou".**

En aquest document, BALLBÉ MALLOL, entén produïda, *prima facie*, una mutació subjectiva en els béns de domini públic entre el municipi originari i el resultant, doncs creat aquest i amb una Comissió Gestora que ja es trobava operativa "*... se habrá producido un cambio en el sujeto público que ostenta la titularidad de los bienes de dominio público. Con la constitución del municipio y, por tanto la atribución de jurisdicción y la asunción de competencias, los bienes de dominio público pasaran a ser de su titularidad*". I cita, per argumentar-ho, a García de Enterría, per a qui "*estamos ante un simple fenómeno de sucesión jurídica que no plantea mayores problemas: también se sucede en la titularidad del dominio público*". En el mateix sentit cita a Fuentes Bodelón, en el sentit que "*pueden existir sucesiones en la titularidad, como ocurre en la esfera local en los supuestos de agregaciones y segregaciones de municipios*". Ara bé, aquesta distribució territorial dels béns de domini públic i la seva corresponent mutació demanial subjectiva, per l'autor no exclou l'aplicació del principi de proporcionalitat, també analitzat anteriorment, que requereix una distribució dels mateixos en base als criteris de població i riquesa imposable "*Ello no es en absoluto contradictorio con el principio de que todos los bienes del municipio originario han de ser objeto de reparto de acuerdo con la población y la riqueza imponible de éste y del nuevo municipio. Son aspectos distintos la atribución al nuevo municipio de jurisdicción sobre todos los bienes de dominio público existentes en su territorio y la necesidad de que el reparto de bienes se efectúe prescindiendo del criterio territorial y se realice teniendo en cuenta los criterios legales de población y riqueza imponible*"<sup>873</sup>.

---

<sup>872</sup> *Ibidem*, p. 45 a 59.

<sup>873</sup> BALLBÉ MALLOL, M., "*Sobre la problemática de los contratos...*", op., cit., p. 17.

També entén que cal analitzar aquest fenomen des de la perspectiva del traspàs de competències entre poders públics, procés o fenomen que és més propi entre l'Estat i les CCAA. També, doncs, es produeix una mutació demanial en assumir noves competències que comporten la necessitat d'assumir béns i en aquest sentit ens cita a Montoro Chiner i la doctrina del TC derivada de la seva sentència 58/1982, de 27 de juliol, ja citades en el present treball, entenent que preval el concepte d'accessorietat dels béns respecte de les competències, de manera que una transferència d'aquestes últimes comporta la transferència necessària dels primers, així com dels altres mitjans necessaris per a la seva execució, sent així que els casos de transferències entre Estat i Comunitats Autònomes són comparables als supòsits de segregacions municipals com l'estudiat en el dictamen.

Resumint, per MANUEL BALLBÉ *"La constitución de un nuevo municipio, que implicará la atribución de jurisdicción a éste, limitando territorialmente la que tenía el municipio originario, producirá el cambio automático de la titularidad de todos los bienes de dominio público, pues es sobre éstos que se ejercerá aquella jurisdicción"*. Així, en una successió subjectiva d'ens públics en la titularitat de béns de domini públic, un ens públic s'ubica jurídicament en la posició de l'altra i, un cop ocupada aquesta nova posició jurídica, exercir els poder públics que l'ordenament jurídic li atribueix, podent adoptar totes aquelles decisions que consideri oportunes en el marc d'una nova política pública i en compliment de l'ordenament jurídic que sigui d'aplicació *"El sujeto público que recibe la titularidad de los bienes acoge, de igual modo, las relaciones jurídicas que tenían como objeto a aquéllos. Al carecer el ente público causante de jurisdicción sobre los bienes de dominio público no podrá continuar manteniendo relaciones jurídicas con terceros cuyo objeto sean los bienes traspasados"*<sup>874</sup>.

**C) Dictamen emès per Francesc LLISET BORRELL, el 18 de gener de 1991, sota el títol *"Sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca i Salou para constituir el Municipio independiente de Salou"*.**

---

<sup>874</sup> *Ibidem*, p. 17 a 21. Cita a PAREJO ALFONSO, L., en el seu treball "Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general", p. 2.422, "... lo principal es la función pública y no el soporte que a la misma presta la cosa en sentido jurídico-civil. Transferida una función, el bien que la sirve y la titularidad del derecho sobre la misma siguen la suerte de la transferencia. La relación de instrumentalidad que une la cosa pública y la cosa en sentido jurídico-civil hacen de ésta algo accesorio respecto de la primera".

Per l'autor, la instància inicial de 16 d'abril de 1.981 ja contenia elements per a determinar la divisió patrimonial, que considera ha d'afectar a tot el patrimoni, en sentit ampli, i no tant sols a béns, sinó també a les obligacions i als deutes, és a dir, la divisió patrimonial afecta tant a l'actiu com al passiu, partint com a element transcendental de divisió la línia de separació dels dos municipis. Destaca, doncs, "*com no podia ser d'altra manera*", l'aplicació del criteri d'imputació dels elements que conformen l'actiu i dels elements que conformen el passiu, així com el criteri d'equidistribució o compensació de la *massa patrimonial* atribuïda a cada municipi. Al respecte, manifesta, per aclarir els criteris recollits a la instància, que "*Mientras el criterio de la imputación, por sucesión administrativa, es exclusivamente la localización (bienes ubicados y obligaciones contraídas en una u otra demarcación jurisdiccional), el criterio de equidistribución está en función del número de habitantes y de la riqueza imponible, por lo que hace al Activo, mientras que, por lo que hace al Pasivo, se establece como criterio exclusivo la afectación o beneficio a uno u otro Municipio*". Considera l'autor que el projecte de divisió patrimonial entre els municipis de Vila-seca i de Salou fou aprovat mitjançant el Decret de la Generalitat de Catalunya de 19 de desembre de 1989, d'acord amb la instància de 16 d'abril de 1.981, però que aquell encara no es trobava executat, en tant que aquella execució, fent un paral·lelisme amb la institució de la reparcel·lació urbanística o amb la divisió hereditària, requeria d'una simultaneïtat d'assignació de l'actiu i del passiu, és a dir, l'atribució vàlida de béns i drets al nou municipi comportaria l'assumpció dels deutes i de les obligacions que li corresponen segons el projecte de divisió patrimonial<sup>875</sup>.

Primer, distingeix l'autor entre la tradició administrativa en el marc de la resolució dels procediments d'alteració de termes municipals, determinada per actes de l'administració estatal i la rellevància de "*... los convenios o negocios jurídicos bilaterales entre los Ayuntamientos afectados han tenido siempre un carácter prevalente si no se oponen al ordenamiento jurídico. Si el acuerdo es total, el acto estatal es, meramente, de constatación, y si se refieren a aspectos o instrumentales prevalecen, sin más, tanto si son anteriores como posteriores a la alteración*". En aquest sentit, les estipulacions anteriors establertes restarien incorporades a l'expedient, per l'autor *ex* articles 16.5, 19.2 i 20.4 del RPDT de 1952; els buit, llacunes, obscuritats posteriors es resoldrien de mutu acord (art. 111 TRRL) pel que, els convenis, per l'autor, són vàlids sense que sigui necessari reproduir negociacions o conflictes per a dirimir qüestions ja resoltes, d'acord amb la sentència del Tribunal Suprem de 12 de

---

<sup>875</sup> LLISSET BORRELL, F., "*Sobre la división de bienes...*", op., cit., p. 4 a 6.

desembre de 1989, fonament de dret 6, per entendre'ls acords consentits. Seguint aquest l'autor, la sistemàtica de la interpretació de les bases en relació a les mancances de l'expedient i de la corresponent resolució, que considera "*verdadero acto administrativo-negocio jurídico*", es resoldrien d'acord amb l'article 1.282 del CC, "*atendiéndose a los actos coetáneos o posteriores, en este caso, a la petición inicial*". Àdhuc les clàusules obscures no podran afavorir a qui les ha plantejat, ex article 1.288 del CC, i quan no fos possible resoldre aquelles s'aplicarà el principi de menor transmissió de drets i interessos, que la STS citada de 12 de desembre de 1989 entén també aplicable als casos d'alteració de termes municipals. Conseqüentment, "*La aceptación, por tanto, en el proyecto de división patrimonial que el Ayuntamiento de Vila-seca ha de formular, de los criterios comunicados por la Comisión Gestora de Salou en su escrito de 13.7.1990, concluye, en aras al principio ya mencionado de la buena fe, el proceso negociador en las materias que aquel contiene*"<sup>876</sup>.

Segon, l'autor procedeix a descriure de forma àmplia el concepte de patrimoni que ha de ser objecte de divisió. Aquest, d'acord amb l'article 19 de la LRL no tant sols incorpora el patrimoni en sentit estricte, reduït conceptualment a béns patrimonials, sinó que incorpora tots els béns, drets i accions propietat de l'ens matriu, ex articles 182 LRL i art. 1 del RB de 1955, la qual cosa també implica als béns de domini públic, d'ús o de servei públic que són, diu l'autor, el principal element d'inversió de la ciutadania pel que, la seva no inclusió en la massa patrimonial comportaria un enriquiment injust de la ciutadania que ocupés el terme municipal segregat, d'acord amb la doctrina de la STS de 12 de desembre de 1989 i consideracions de Garcia Trevijano, ja vistes.

Seguidament, LLISSET BORRELL descriu simplement la mecànica del procés. En aquest sentit, indica que el fenomen de la successió universal comporta una afectació de tots els béns de l'ens matriu. Aquesta afectació, es tradueix, en primer terme, en una assignació individualitzada del béns, sigui quin sigui el criteri d'assignació. Posteriorment, aquesta assignació cal corregir-la mitjançant un sistema de compensació doncs un cosa és l'assignació individualitzada de patrimoni i, l'altra, el desequilibri patrimonial que aquella assignació pot comportar, pel que es requereix "*un mecanismo de equidistribución capaz de garantizar la justicia de la división*". Per tant "*..., todos los bienes, incluidos los de uso y servicio público, e, incluso el dinero existente en Caja en la fecha de la división, deben ser computados y*

---

<sup>876</sup> *Ibidem*, p. 10 a 12.

*valorados. Conviene recordar, a estos efectos, que la mejor doctrina (García de Enterría, Nieto, Parejo y González Barenguer) relativiza la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales, llegando a afirmar que es una mera "ordenación didáctica", sobre todo a efectos de traspasos en que la distinción es irrelevante (Barberà)".*

És important aquí assenyalar la reflexió que distingeix entre els traspasos de competències o potestats i el traspàs de patrimoni, que pot no ser coincident. Així, *"La competencia arrastra a los bienes afectados directamente al uso o servicio público, indispensables para su ejercicio, y aquellos otros sólo indirectamente afectados (patrimoniales) pero ello no implica que, si la atribución por competencia altera, como en nuestro caso, el equilibrio económico de los implicados en la transferencia o traspaso, deba procederse a las oportunas compensaciones con arreglo al criterio aplicable, en este caso en proporción a la población y a la riqueza imponible de cada Municipio"*<sup>877</sup>.

En definitiva *"El volumen patrimonial, debidamente valorado, deberá ser asignado a cada municipio según el índice de proporcionalidad que le corresponda (art. 19 LRL). Determinada la cuota, sobre el patrimonio del Municipio matriz, y adjudicados a cada uno de los municipios resultantes los bienes repartibles en función de su localización territorial, se compensará entre sí las diferencias de valor en más o en menos respecto de la cuota asignada"*

<sup>878</sup>.

Tercer, en el cas de la divisió de béns i drets en la segregació dels municipis de Vila-seca i de Salou entén l'autor que haurà de fer-se en una data concreta i determinada, proposant la d'1 de gener de 1990. Els béns que composaran la massa patrimonial hauran de ser valorats. Aquest exercici de valoració s'haurà de dur a terme amb la finalitat d'aconseguir un valor real de la massa patrimonial; als efectes, caldrà utilitzar tècniques actuals de valoració amb criteris objectius, segons la tipologia de béns, drets i obligacions. Exclou l'autor l'ús de valors d'inventari degut al seu caràcter històric.

---

<sup>877</sup> *Ibidem*, p. 12 a 14. Qüestió diferent són els patrimonis que l'autor denomina "separats", que corresponen a un col·lectiu determinat. En el nostre cas, ho és el Llogat Morell, per correspondre a la ciutat o poble de Vila-seca, no al municipi matriu de Vila-seca i Salou. Quelcom que tractarem més extensament en altre apartat d'aquest treball, en base a un dictamen emès pel mateix autor.

<sup>878</sup> *Ibidem*, p. 14 a 16.



El principi de territorialitat obliga a la designació de béns entre els municipis dividits d'acord amb la seva implantació en el territori, d'acord amb la seva ubicació. Però és evident que la casuística por portar-nos a desigualtats, arrel de l'aplicació exclusiva d'aquell criteri, molt importants. Per tant, un cop feta aquesta distribució territorial, cal buscar una justícia equidistributiva. Per això, cal que els béns siguin traduïts econòmicament és a dir, cal que aquells tinguin un equivalent econòmic per tal de dur a terme una compensació econòmica entre els ens resultants, pel que calen indemnitzacions compensatòries (l'autor cita analògicament l'article 33.2 CE) "*En caso contrario podría suponer un enriquecimiento injusto sin causa del Municipio al que se asignen bienes a valor de inventario (inferiores a los reales), en desproporción a los asignados al otro (iguales al valor real o de valor inferior a este pero que no guarda proporción con el valor de los asignados al primero)*"<sup>879</sup>.

En altre sentit, tota divisió de béns requereix una "*homogeneización de valores*" per tal que els efectes resultants d'aquella divisió, les parts, els lots, siguin equivalents. Considera oportú que les parts afectades "*... hubieran podido convenir reglas de avalúo ...*", però en defecte d'aquestes postula la valoració per pèrit, ex art. 1.071 de la LEC. Una valoració que caldrà dur-la a terme en base a valors reals, no formals, aplicant al seu torn, també analògicament, l'article 31 del Reglament de Patrimoni dels ens locals, pel qual es requereix d'un peritatge previ abans de l'alienació patrimonial, descartant valors, d'escriptura o cadastrals, "*...lo propio cabe afirmar en el supuesto de transferencia por sucesión administrativa*".

Parlar de proporcionalitat en aquesta matèria significa apel·lar a la justícia equidistributiva i, per tant, a la necessitat d'establir un índex de proporcionalitat. Aquest principi ens permet la distribució del volum de patrimoni que s'haurà de dur a terme d'acord amb el núm. d'habitants i la riquesa imposable, doncs "*Se trata, como es obvio, de un criterio de división económica a efectos de indemnización compensatoria, y no de una división física que será, por comparación, a la postre, causa de compensación económica entre los Municipios*".

Aquest índex de proporcionalitat, derivat del principi homònim, està compost per dues magnituds o criteris. El primer d'ells és el de la riquesa imposable. Aquest índex de riquesa

---

<sup>879</sup> *Ibidem*, p. 16.

imposable és un reflex de l'esforç inversor de la ciutadania o més genèricament, "*... el gasto que condujo a formar el capital ahora repartible*". La intervenció del criteri de la població ho és en el sentit d'exposar l'esforç fiscal en la distribució del volum patrimonial. LLISET BORRELL, com a criteri objectiu i analògic aplica el criteri de la participació dels Municipis en els tributs de l'Estat "*En definitiva, se trata de aplicar aquí el principio de equidistribución según las necesidades de cada uno (las necesidades se suponen iguales a igualdad de población), corregido por el esfuerzo fiscal de los implicados. El reparto según necesidades es el propio del derecho público, y el reparto según aportaciones o esfuerzo económico es un principio de derecho privado. Es obvio, por tanto, que el primero debe prevalecer sobre el segundo*"<sup>880</sup>.

#### **13.4.2 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou: el dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sota el títol sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou.**

Dels articles 14.2 i 14.3 del RPDT, GÓMEZ-FERRER MORANT considera que les accions que caldria concretar haurien de versar sobre "*La forma de liquidar las deudas y los créditos contraídos y la fórmula para la administración de bienes, así como el respeto a obligaciones, derechos e intereses municipales*", i sobre "*La división de bienes, aprovechamientos, usos públicos, créditos y cualesquiera otros derechos y obligaciones municipales*", en relació a l'article 19 de la LMRLC pel qual "*El decret o la llei<sup>881</sup> han de determinar la delimitació dels termes municipals, el repartiment del patrimoni, l'assignació del personal, la forma en què s'han de liquidar els deutes o els crèdits contraïts pels municipis i la fixació de la capitalitat, si s'escau. Aquestes determinacions s'han d'ajustar als pactes intermunicipals que es poden establir entre els municipis interessats*". Els termes legals exposats, per l'autor, contenen conceptes amplis i genèrics, pel que afirma amb certa contundència que en aquestes operacions de divisió o repartiment hi són inclosos els béns de domini públic, els comunals i els de domini privat o patrimonials, com també els deutes, les càrregues i les obligacions. També hi inclou el diner en metàl·lic, doncs no troba disposició legal en contra "*Si están sin duda comprendidos los créditos municipales pendientes de cobro, también debe estarlo el dinero ya percibido y en la disposición municipal. Consecuentemente, la exclusión del metálico o del dinero ha de considerarse ilegal. Piénsese que el dinero que figure en caja o en las*

---

<sup>880</sup> *Ibidem*, p. 16 a 19.

<sup>881</sup> Que resolguin els expedients d'alteració de termes municipals, en els casos de segregacions.

*cuentas municipales no es sino el resultado momentáneo de la gestión económico financiera del Municipio originario, por lo que indudablemente es objeto de la división o reparto a que se refieren las disposiciones legales de aplicación*<sup>882</sup>.

Aquesta divisió, partició o repartiment caldrà que es dugui a terme tenint en compte la seva valoració. Aquesta valoració s'haurà de concretar, d'acord amb el principi prevalent de pacte o acord entre els municipis afectats, segons determinin els municipis afectats "*... o, en su defecto, la que se fije por el procedimiento establecido por éstos, y aprobado por la resolución dispositiva de la segregación, para disminuir sus diferencias en el proceso de desarrollo de las operaciones correspondientes*"<sup>883</sup>.

El municipi de Vila-seca i Salou no disposava de béns comunals. Respecte els béns demaniaus, d'ús i de servei públic, així com els drets reals i aprofitaments també de naturalesa demanial considera que "*... deben repartirse en función exclusivamente del criterio de territorialidad: cada Municipio debe obtener la titularidad y plena disposición sobre los radicados en su término municipal*". Respecte els béns patrimonials considera que "*Debe observarse la misma regla de atribución que en el caso de los bienes de dominio público. Sin embargo, a pesar de su distribución según el criterio de la territorialidad, debe procederse a la valoración conjunta de todos los bienes de ésta clase (si bien agrupándolos por su ubicación en uno u otro término municipal), a los efectos de realizar desde la que efectuar la atribución de saldos positivo y negativo a los dos Municipios. Esta última atribución de saldos no ha de hacerse, empero, en función de la suma de los valores correspondientes a los concretos bienes adjudicados, sino de la regla de proporcionalidad y riqueza imponible*". Per últim, i respecte als béns mobles, entén que aquests, accessòriament, estan vinculats als "*... bienes inmuebles en los que se hallen o utilicen o a los que sirvan. Idéntico criterio debe seguirse, más concretamente, para la maquinaria y los vehículos inventariados, con la precisión de que la accesoriedad puede venir dada también aquí por el servicio público al que estén vinculados los bienes*"<sup>884</sup>.

---

<sup>882</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*sobre diversas cuestiones relativas a la división de béns, ...*", op., cit., p. 17.

<sup>883</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>884</sup> *Ibidem*, p. 22 i 23. L'autor, a més, fa referència a dos tipus de béns concrets, la subscripció nominal de deute (54.249 pts.), que considera corresponent al municipi de Vilaseca, i dos drets d'abastament d'aigua potable del pantà de Riudecanyes, que considera corresponents al municipi de Salou. En els expedients també trobem un dictamen emès per BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "*Respeto la incidencia...*", op., cit., p. 14 a 16, on hi ha una breu referència en el sentit que els béns que corresponen al nou municipi de Salou, caldrà que aquest en prengui possessió, els inscrigui en el seu inventari general de béns i, posteriorment, en

### **13.5 Excursus: l'exclusió del Llegat Morell del projecte de divisió de béns, drets i obligacions de la segregació dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

Stephen Phitson Morell finà a Austràlia el 15 de setembre de 1979. L'anterior, mitjançant testament, llegà a la Ciutat de Vila-seca tota propietat que aquell pogués tenir a l'estat espanyol. El llegat s'entregà mitjançant escriptura pública el 10 de juliol de 1981 a l'Ajuntament de Vila-seca i Salou.

Respecte a la incorporació dels béns que conformaven el llegat esmentat al procés de partició endegat arrel de la segregació, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou va sol·licitar dictamen a Francesc LLISET BORREL i M. Angeles PASCUAL VEGA, que l'emeteren, el 3 de gener de 1991, amb el títol "*Sobre la naturaleza del legado de Don Stephen Phitson Morell y su adscripción, con motivo de la división de bienes a consecuencia de la creación del Municipio independiente de Salou*"<sup>885</sup>.

Pels autors, en aplicació de l'article 675 del Codi Civil, entenen que la interpretació del document notarial que sustenta el llegat s'ha de dur a terme en sentit literal, a menys que resulti de forma clara que la voluntat del testador fou altra. Entenen, doncs, que la referència a la Ciutat de Vila-seca distingeix un concepte sociològic de ciutat o poble "*... del de Corporación o autoridad que constituya dicha ciudad o que, existiendo, ya, pueda ser adecuada, para mantener dicha propiedad, en beneficio de la ciudad*". Així, l'element substancial és el grup social, la ciutat, el poble, i no la corporació o l'autoritat que esdevenen elements, segons els autors, merament instrumentals. Per tant, el beneficiari del testament serà el poble de Vila-seca i no el municipi de Vila-seca i Salou, pel que una modificació de les estructures administratives no pot comportar una desafecció del llegat respecte el poble de Vila-seca<sup>886</sup>.

Des d'un punt de vista jurídic-administratiu qualifiquen el llegat com a bé patrimonial, però afectat al poble de Vila-seca, diferenciant-lo de qualsevol altre grup social o nucli de

---

el registre de la propietat. Entén, que l'operativa jurídica d'aquest procés s'emmarcaria sota la figura de la mutació demanial, que ja preveu l'article 27.2.b) del RPEL.

<sup>885</sup> Inèdit. Resumirem el seu contingut i posarem de relleu les consideracions més significatives.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

població. Entenen doncs que conforma un patrimoni separat, sent el titular del mateix el poble de Vila-seca, com a grup social, conformant una autèntica co-propietat germànica indivisible. Per tant, cap autoritat administrativa ni judicial pot disposar del dit llegat, més que el poble de Vila-seca com a realitat social, que podrà reivindicar-ne la titularitat i l'afectació, en cas contrari, en aplicació de l'article 68 de la LRBRL<sup>887</sup>. Conclouen, "*... se trata de bienes privados del pueblo de Vila-seca, sin que los administradores (inmediatos o mediatos) puedan alterar su titularidad privada originaria ni su afectación a dicho grupo social*", pel que "*... el proyecto de división de bienes, derechos y obligaciones, consecuencia de la creación del Municipio de Salou, no puede incluir los bienes integrables de dicho legado, a pretexto de que se hallan situados en el Municipio de Salou, pues, en principio, según el propio testamento, los bienes legados podrían hallarse ubicados en cualquier municipio de España, y no por ello quedaría alterado el sentido de la voluntad del causante, ya que los bienes pertenecían igualmente al pueblo de Vila-seca. ... ninguno pueden quedar adscritos al Salou por el proyecto de división, ni debe ser computado su valor*".

---

<sup>887</sup> "*Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada*".

## **14. La partició dels negocis jurídics contractuals: contractes i concessions.**

### **14.1 La naturalesa jurídica dels contractes administratius.**

Seguirem a GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ per a exposar l'evolució teòrica del concepte. Pels autors, bé és cert que la figura del contracte administratiu ha estat quelcom controvertida des dels seus orígens. La controvèrsia neix pel fet d'incorporar una figura pròpia del dret privat, la del contracte, que es fonamenta en l'autonomia de la voluntat i la igualtat entre les parts, en l'àmbit públic on, l'administració, part ineludible del contracte, ostenta una posició imperativa i dominant en el mateix, quelcom que conculca el principi de base de la igualtat de les parts. Inicialment, la distinció entre el contracte administratiu i el contracte privat en el marc d'actuació d'una administració pública obeïa més a raons processals i de jurisdicció que de fons o materials. És més, suposava una ruptura de la primera sistematització del dret administratiu entre actes d'autoritat i actes de gestió<sup>888</sup>, on els primers eren exercits amb *imperium* i els segons no, enquadrant els contractes en aquests segons i, per tant, en un pla d'igualtat amb els particulars. Però la ubicació en seu contencioso-administrativa dels contractes administratius va obrir una segona fase consistent en una progressiva incorporació a aquests *actes de gestió* (que no d'*imperium*) de tècniques habituals de l'administració en concret, el privilegi de l'autotutela, una qüestió que encara romandria en l'aspecte formal, sense afectar al fons del vincle contractual, però que acabaria amb una conclusió de naturalesa jurídica, quina era la de que els contractes administratius es regularien pel dret administratiu, i no pel dret privat. Aquesta nova estructuració es produiria arrel de l'aparició del concepte de servei públic de l'Escola de Bordeus i del Consell d'Estat Francès, de 6 de febrer de 1903, pel qual "*todo lo concerniente a la organización y el funcionamiento de los servicios públicos propiamente dicha, ya actúe la Administración por vía de contrato, ya lo haga por vía de autoridad, constituye una operación administrativa, que es, por su naturaleza, del dominio de la jurisdicción administrativa*". Tot i que inicialment aquesta no era una proposta compartida per la doctrina, d'acord amb Duguit, Gaston o Jéze ja es va començar a introduir la idea d'un dret especial dels serveis públics, el dret administratiu. S'emfatitza així la diferència entre contracte civil, substantivat en el pla d'igualtat de les parts, i el contracte administratiu, que és sustentat en l'interès general, és a dir, en el servei públic, pel que el contractista no tant sols està obligat pel contracte, sinó també pel principi d'assegurar el funcionament regular

---

<sup>888</sup> També ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 172, gener-abril 2007, p. 93.

i continuat del servei públic. L'expressió més alta d'aquest posicionament seria la de Pequignot, pel qual l'administració estaria legitimada en base al *ius variandi*, a uns interessos superiors, a imposar el "*quebrantamiento legítimo*" del contracte. Apareixen les clàusules exorbitants, reconegudes en el nostre ordenament jurídic per Fernández de Velasco i la sentència del Tribunal Suprem de 20 d'abril de 1936 per la qual es definirien com "*... las cláusulas exorbitantes que por no hallar equivalente en Derecho civil, donde juegan los elementos personales en plano de igualdad, sólo pertenecen al dominio de los poderes estatales que las imponen en virtud del imperio.*"<sup>889</sup>.

Per PARADA, la unificació dels contractes celebrats per l'administració en una sola categoria, la dels contractes administratius per a la seva tutela en seu contencioso administrativa, demostra que la raó fonamental de l'existència d'aquesta jurisdicció fou la d'impedir als tribunals civils el coneixement dels contractes de l'administració. Descriu una fugida del jutge civil en aquests afers com una dinàmica de l'Antic Règim francès que, en l'època de la Revolució Francesa, es justificaria amb la teoria de la separació de poders entesa com una prohibició als tribunals de conèixer dels actes de l'administració; tot i que, les dificultats de pervivència del Consell d'Estat francès en l'època de la restauració borbònica varen flexibilitzar aquest criteri, cedint la competència de tutela de contractes relatius a qüestions de propietat als tribunals civils. Amb aquesta dualitat, manifesta i problemàtica, s'inclou, com hem dit, el criteri del servei públic i, posteriorment, el criteri de la clàusula exorbitant<sup>890</sup>.

La idea de servei públic d'acord amb la llei i la jurisprudència de principis del segle XX, segons GARCÍA DE ENTERRÍA, "*... es la actuación propia de la Administración, singularizable en la misma como organización y sujeto singular, el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades características, o mejor quizás, negativamente, todo lo que hace cuando no se pone en el papel funcional de un simple particular, prácticamente todo lo que hace que no sea la gestión de su dominio privado o patrimonial, o la gestión mercantil*"<sup>891</sup>. La crisi conceptual de la doctrina del servei públic va comportar una flexibilització entorn a aquestes

---

<sup>889</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, 13 ed., Civitas, Madrid, 2006, p. 684 a 691.

<sup>890</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, Vol. I, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 257 a 267.

<sup>891</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La figura del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 41, 1963, p. 117 i 118.

postures quelcom radicals<sup>892</sup>. La qüestió d'estudi doctrinal es concentraria en els efectes que té la presència de l'administració pública, com a subjecte, en la institució del contracte. Les clàusules exorbitants ho serien per als actes d'execució, compliment o extinció del contracte (amb caràcter unilateral, executiu i previ al coneixement en seu judicial<sup>893</sup>). Els plecs, una manifestació de la força d'adhesió a un sistema de selecció del contractista concret. El poder de decisió executiu de l'administració en el contracte ho seria, no derivat pròpiament de la institució contractual, sinó arrel de la posició jurídica general de l'administració és a dir, seria un poder extracontractual, i justificat amb la relació del contracte amb els serveis públics de responsabilitat pública, amb les necessitats públiques pel que "*De nuevo también es el tráfico en masa el que a fortiori da más relieve a estas razones y justifica con ello en último extremo esta técnica*". Però encara ens mantenim en un nivell formal, doncs s'introdueix en el contracte la mecànica de funcionament general de l'administració. El mateix succeeix amb l'exercici del ius variandi o factum principis, doncs per GARCÍA DE ENTERRIA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ l'exercici d'aquesta potestat torna a moure's en un plànol superior a l'element contractual pròpiament dit. A títol de conclusió, els autors manifesten que "*...puede darse por definitivamente liquidada la etapa anterior en la que el contrato administrativo i el contrato privado eran considerados como realidades radicalmente diferentes y rigurosamente separadas. ... ocurre, simplemente, que en ciertos contratos directamente vinculados al tráfico o actividad típica del órgano administrativo contratante (<obras y servicios públicos> en el más sentido amplio) los elementos jurídico-administrativos son más intensos que en otros*"; en un sentit material, gir o tràfic, com a concepte més ampli que el de servei públic de l'Escola de Bordeus, relatiu a una varietat de l'activitat de l'administració pública<sup>894</sup>. Caldrà doncs, analitzar el valor i el significat de l'interès general o públic en els contractes administratius.

#### **14.2 L'element de l'interès general o públic en els contractes administratius.**

---

<sup>892</sup> PARRA MUÑOZ, J.F., "*Los servicios locales*" a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord. i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010, p. 25 a 88. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de gestión de Servicios Públicos Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005, p. 31 i ss.

<sup>893</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La figura del contrato...", op., cit., p. 122.

<sup>894</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, op., cit., p. 691 a 698. Pròleg de ARIÑO ORTIZ, G., a SÁNCHEZ ISAC, J., *Estudios prácticos sobre contratación local*, Civitas, Madrid, 1990, p. 9 a 24, 61.



Per JIMÉNEZ-BLANCO, seguint a Rivero, aquells privilegis exorbitants dels que parlàvem obeeixen "*.. a la idea de que, para el interés público, el fin del contrato (ejecutar la obra, realizar el suministro, prestar el servicio) es lo verdaderamente importante, mucho más que el objeto de aquél*"<sup>895</sup>. PARADA entén una relació instrumental del contracte, i no les clàusules exorbitants, per a la seva qualificació com a administratiu. ARIÑO ORTIZ parlarà d'una "*... especial protección del fin público perseguido (que pasa por encima de la estricta relación bilateral) ... por una mayor estabilidad y continuidad de la relación ... Es justamente la existencia de un interés público prevalente, que el ordenamiento jurídico encomienda a cada órgano o entidad, la que requiere de una protección especial*" doncs "*... su interpretación no es voluntarista (la intención de las partes), sino legal y teleológica (el fin del contrato, al mejor servicio del público; en todo contrato administrativo hay un tercero oculto que es el público)*"<sup>896</sup>. Per aquest, la desigualtat existent entre administració i contractista, arrel de la relació poder-deure entre la primera i el segon, "*... se compensa con el reconocimiento a éste de determinados derechos y compensaciones económicos, en ocasiones mucho más favorable que las que tendría en un contrato civil. De este cuadro resultaría en último término una instrumentación jurídica favorecedora –frente a la contraposición de intereses propia de la contratación privada- de la colaboración del contratista a las necesidades, funciones y servicios de la Administración.*"<sup>897</sup>. Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'interès públic, encara que concepte jurídic indeterminat<sup>898</sup>, és la causa del contracte i, per tant, l'element que justifica l'existència d'aquelles prerrogatives que tant sols es podran exercir quan aquell concorri<sup>899</sup>. És més, l'interès públic habilitarà la modificació contractual sempre que aquell comporti la introducció en el contracte de causes noves o bé imprevistes en el moment inicial de la contractació, entenent que no es refereix a allò no previst, si bé a allò imprevisible, en referència al dictamen del Consell d'Estat de 22 de maig de 1975, sense perdre de vista que aquella modificació imposa, si hi fos, el restabliment de l'equilibri econòmic del contracte<sup>900</sup> és a dir, l'interès públic o general, que contindrà la finalitat o la causa del contracte, prevaldrà sobre l'objecte del

---

<sup>895</sup> JIMÉNEZ-BLANCO, A., "Los contratos de la administración pública", a PAREJO ALFONSO, L., (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A., i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, Barcelona, 1998, p. 786. També, SABATÉ i VIDAL, J.M., "La contractació a l'Administració local", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002, p. 324, "*... prerrogatives que l'Administració pública te amb La finalitat de vetllar per l'interès públic, en relació als contractes administratius*".

<sup>896</sup> ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato...", op., cit., p. 95, 96, 99 i 101.

<sup>897</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, op., cit., p. 270 a 273.

<sup>898</sup> SÁNCHEZ ISAC, J. *La contratación en las corporaciones locales*, Bayern Hnos, Barcelona, 1996, p. 169.

<sup>899</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 417.

<sup>900</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. *Manual de...*, op., cit., p. 493 a 501.

mateix. Per MORENO MOLINA la modificació, com a poder de l'administració envers el contracte administratiu, té la justificació " ... en la mejor gestión del interés público y en la prevalencia del fin sobre el objeto en los contratos administrativos", sense oblidar el seu caràcter excepcional<sup>901</sup>. En el mateix sentit JIMÉNEZ APARICIO, doncs afirma que, no obstant aquest caràcter restrictiu "En primer lugar y ante todo el interés público exige que los contratos se ejecuten en la forma más acorde con él"<sup>902</sup>.

### **14.3 La modificació del contracte emparada per la idea suprema de l'interès general o públic com a continent de la finalitat o de l'element causal del contracte.**

La diferència de la naturalesa, doncs, entre el contracte civil i el contracte administratiu es trobaria en les prerrogatives que apareixen en aquest últim arrel de la presència de l'administració en el mateix, que no són *ex contractu*, ara bé supraordenades i, entre aquelles, hi trobem la possibilitat de la modificació del contracte en base a l'interès general. JURISTO SÁNCHEZ manifestarà que la raó i fonament del mateix *ius variandi* cal buscar-lo en el subjecte que l'ostenta com a prerrogativa, és a dir, en l'administració en si i com a part del contracte, de tal manera que el *ius variandi*, en el contracte d'obres, per exemple, no és tant la potestat d'una manifestació sinó un dret contractual en si mateix, que s'explica arrel de la relació jurídica en la que actua<sup>903</sup>. I l'interès general, arrel de causes noves o imprevistes, és causa tradicionalment reconeguda per l'ordenament jurídic per a la modificació del contracte administratiu, tot i que caldrà, en aquest entorn, tenir present que, com afirma SÁNCHEZ ISAC, "Desde esta perspectiva, toda interpretación nominal y puramente dogmática del derecho se opone al estilo realista y teleológico que pide el título preliminar del Código Civil que, tradicionalmente, es de aplicación pluridisciplinar en el ordenamiento español. Insistir, en fin, en que el Derecho debe servir a la realidad de los hechos, incluso con técnicas sustitutorias o adaptadas a la patología jurídica –en definitiva, a una gran parte de la vida administrativa real-, creemos que es abrir paso a un estilo de servicio a lo social que ha de permitir superar cualquier desfase que pueda existir entre norma y realidad"<sup>904</sup>.

---

<sup>901</sup> MORENO MOLINA, J.A., i PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva ley de contratos del sector público. Estudio sistemático.*, La Ley, Madrid, 2007, p. 639 i 640.

<sup>902</sup> JIMÉNEZ APARICIO, E., *Comentarios a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas*, Aranzadi Editorial, Navarra, 2002, p. 767

<sup>903</sup> JURISTO SÁNCHEZ, R., *La ejecución del contrato de obra pública*, Heyser i Menet, Madrid, 1991, p. 206.

<sup>904</sup> SÁNCHEZ ISAC, J. *Estudios prácticos sobre contratación local*, Civitas, Madrid, 1990, p. 260.

Finalment, per PARADA VÁZQUEZ, la concepció substantiva del contracte administratiu es positivitza en el nostre ordenament jurídic, caracteritzada per aquesta *capacitat de resolució provisional de conflictes*, que li permet allunyar-se de l'obligació de compliment específic de les obligacions assumides, ex. articles 1.124 i 1.256 del CC, en favor "*de un cumplimiento por equivalencia*" és a dir, que el compliment del contracte, en cas d'alterar el contingut o les prestacions assumides, és una indemnització per danys i perjudicis ocasionats, quelcom que "*... permitiría a la Administración a forzar al contratista a alterar sus prestaciones, incluso a aceptar la resolución del contrato, imponiendo lo uno y lo otro ejecutoriamente, pero indemnizando los daños y perjuicios que se le ocasionar*", i cita la sentència del Tribunal Suprem de 18 d'octubre de 1984 per la qual "*la inalterabilidad del contrato administrativo (...) tienen excepciones que responden a la prevalencia del fin público que con él se persigue, ...*"<sup>905</sup>. En el mateix sentit ARIÑO ORTIZ qui manifesta que "*Los contratos del Estado serán, por consiguiente, modificables en su contenido por una Ley posterior que declare la utilidad pública de esa modificación, pero sus titulares deberán ser indemnizados*"<sup>906</sup>.

L'interès públic o general es configurarà, doncs, com un concepte legal, millor que jurídic, necessari per a organitzar les institucions o les actuacions públiques<sup>907</sup>. Per MARTIN REBOLLO l'interès públic serà "*presupuesto de hecho determinante de la potestad, anunciado mediante un concepto jurídico indeterminado cuya aplicación y concreción al caso concreto podrá, eventualmente, ser controlado por los Tribunales mediante las técnicas habituales*"<sup>908</sup>, i per DE SOLÀ RAFECAS el contracte administratiu esdevindrà una eina, un instrument per a perseguir fins públics, intransferibles, convertint al contractista en col·laborador d'aquella pel que "*... lo fundamental es que el fin público se cumpla, aun cuando ello pueda implicar la modificación del contrato celebrado. Por ello puede afirmarse que la potestad variandi encuentra su razón de ser en la inmutabilidad o inalterabilidad del fin seguido con el contrato.*"<sup>909</sup>

---

<sup>905</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, op., cit., p. 277.

<sup>906</sup> ARIÑO ORTIZ, G., "El enigma del contrato...", op., cit., p. 85.

<sup>907</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", *Revista Civitas de Derecho Administrativo*, núm. 89, 1996, p. 69. PAREJO ALFONSO, L., "*El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización*" a PAREJO ALFONSO, L., (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A., i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, Barcelona, 1998, p. 605 a 609.

<sup>908</sup> MARTÍN REBOLLO, L., "*Modificaciones de los contratos y consecuencias patrimoniales de las modificaciones irregulares (con especial referencia al contrato de obras)*" a GÓMEZ-FERRER MORANT, R., (Dir.), *Comentario de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996, p. 465.

<sup>909</sup> DE SOLA RAFECAS, J. M., *Contratos Administrativos y Contratos Privados de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 42.

En relació a la inalterabilitat del contracte el Tribunal Suprem, en sentència de 11 d'octubre de 1979, declarava que "*... sin perjuicio de reconocer que, en términos generales, las formas son garantías automáticas, creadas por las leyes y reglamentos, para el buen funcionamiento de los servicios públicos y garantía de los intereses de la comunidad, así como que la forma escrita y la observancia de determinados trámites son esenciales para el perfeccionamiento de los contratos administrativos, no obstante, una cosa son las declaraciones y formulaciones dogmáticas, y otra distinta, no prejuzgada en toda hipótesis por la anterior, la solución que deba recaer en ciertos supuestos concretos, ...*", no restava importància a l'espíritualisme, atenent a "*... la situación fáctica irreversible, y los intereses subyacentes, ...*", pel que acabava considerant que "*..., nada se puede objetar a la modificación contractual referida, puesto que la regla general de la inmutabilidad del contrato, predominante en el ordenamiento civil («contractus lex»), ofrece en el administrativo la versión de la inmutabilidad del fin, o inmutabilidad del servicio, para lo cual se instrumenta una especial potestad, la «potestas variandi», habilitada, no por ministerio del contrato, sino por el de la Ley, hasta el extremo que la doctrina científica ha destacado que esta «potestad» merece ser aplicada con un criterio interpretativo extensivo, en el campo administrativo, mientras que, por el contrario, en el civil, las facultades de modificación («ius» no «potestas») sólo deben ser reconocidas en los casos y con el alcance expresamente previsto en el contrato, y con un criterio hermenéutico restrictivo*". Més encara, i a títol tant sols d'exemple arrel de l'extensa quantitat de sentències al respecte, la sentència del TS de 1 de gener de 2000 establia que "*...cuando así lo exija el interés público, cuyas exigencias, al servicio de la comunidad, no pueden quedar constreñidas por las cláusulas del contrato. De esta forma, ... un cambio de las circunstancias no tenidas en cuenta en el momento de contratar, o la adopción de medidas generales que, aunque no varíen directamente el objeto del contrato, inciden sobre él, permiten la posterior modificación del contrato para adaptarlo a las nuevas exigencias*", la sentència de 4 de maig de 2005 per la qual "*... razones económico financieras, y ellas por si solas justifican la modificación del contrato en vigor, sin que se advierta la necesidad de celebrar otro nuevo contrato, ... sin olvidar que las razones de oportunidad corresponde valorarlas al Ayuntamiento, teniendo en cuenta además que la concesión, según doctrina de esta Sala, sentencia de 2 de diciembre de 1988 ( RJ 1988, 9451 ), está dominada por un criterio fundamental, mantener la continuidad de la prestación del servicio*", la sentència de 12 de gener de 2004 per la qual "*... la modificación de un contrato no implica en sí mismo incumplimiento ni de ella deriva necesariamente la obligación de indemnizar. Aquella circunstancia sólo se produce cuando las variaciones introducidas por la administración*

*originen perjuicios al contratista que éste no deba soportar”, o bé els dictàmens del Consell d’Estat de 21 de juny de 2001, núm. 923/2001, pel qual “Características del ius variandi es que la Administración puede modificar el contrato sin ningún límite. Al menos en cuanto a su extensión, es ilimitado, ya que el interés público prima sobre cualquier otra consideración”, i el dictamen de 24 de juliol de 2003, núm. 1531/2003: “La modificación contractual es una prerrogativa de la Administración, cuya naturaleza singular y privilegiada <exige que se produzca dentro de los límites que establece la Ley>. Uno de esos límites resulta de la necesidad de que la modificación contractual esté <respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado>”.*

Observem aquí que la jurisprudència trasllada la immutabilitat tradicional del contracte civil, no al contracte administratiu, sinó al fi o servei públic que hi ha rere aquest, pel que d’aquí es consolidarà el principi de continuïtat en la prestació del servei que, com veurem, el Tribunal Constitucional reconeix i estableix no tant sols per sobre de la institució del contracte, sinó també per sobre del sistema constitucional de distribució de competències. Per tant, com diuen GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: “El llamado *ius variandi* o poder de modificación unilateral del objeto del contrato es la más espectacular de las singularidades del contrato administrativo en cuanto que apunta directamente a uno de los presupuestos básicos del instituto contractual –*pacta sunt servanda, contractus lex inter partes*” que, des d’un punt de vista material, és il·limitat doncs, no existeixen ni poden existir límits al mateix arrel de “...las exigencias del interés público, el servicio a la comunidad ...”, sent que “El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualquiera circunstancias, porque, de otro modo, sería la propia comunidad la que habría de padecer las consecuencias”<sup>910</sup> i, així “Al servicio del interés público y de sus concretas e insoslayables exigencias, el *ius variandi* de la Administración

---

<sup>910</sup> Per GIMENO FELIU el dret comunitari ha comportat, sens dubte, una europeïtzació de la nostra contractació pública, veure GIMENO FELIU, J.M., “La Directiva de servicios y contratación pública. Hacia la simplificación”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 12, 2010, p. 412; com per exemple, en la determinació de la tipologia contractual, als efectes veure GIMENO FELIU, J.M., “El ámbito objetivo de la aplicación de la LCSP. Tipología contractual y negocios jurídicos excluidos”, *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 22, febrer, 2010, p. 63 i GIMENO FELIU, J.M., “La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades”, *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 4, gener-desembre, 2017, p. 16. En altres treballs el mateix autor parla de “uniformización” i dels seus efectes a l’administració i organització municipal, GIMENO FELIU, J.M., “Problemas actuales de la Administración Municipal desde la perspectiva del derecho comunitario: incidencia en la organización administrativa de las normas de contratación pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 71-72, 2018, p. 139 a 150. També GIMENO FELIU, J.M., “Aproximación a las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 10, 2008, p. 13 a 48.

*contratante es ilimitado en extensión e intensidad, ya que el interés público prima sobre cualquier otra consideración*<sup>911</sup>. En alguns casos, com en els contractes de gestió de serveis públics, l'interès general serà difícilment determinable, en tant que aquell es configurarà com a element inherent a la potestat d'organització el propi servei públic<sup>912</sup>.

I una manifestació del *ius variandi*, que permet a l'administració adequar les prestacions contractuals a les seves necessitats i al contractista rescabalar-se econòmicament<sup>913</sup>, si fos el cas, transformant a aquest com a col·laborador d'aquella, serà el que la doctrina francesa ha anomenat *factum principis* és a dir, modificacions contractuals derivades de l'activitat o comportament més ampli de l'administració, adoptada al marge del contracte, i que tenen efectes en les seves prestacions<sup>914</sup>.

No obstant tot l'anterior, aquesta doctrina tradicional cal llegir-la, també, a la llum de la nova normativa comunitària. En efecte, GIMENO FELIU ens dirà, al respecte de la nova Llei 9/2017, que *"El interés público –al igual que sucede con la modificación contractual- ya no es título jurídico suficiente para ejercer potestades sobre el contrato. En este sentido resulta de interés la STJUE de 7 de Septiembre, Frogne, al afirmar que: <el artículo 2 de la Directiva 2004/18 debe interpretarse en el sentido de que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, no es posible introducir en él una modificación sustancial sin abrir un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato, ni siquiera en el supuesto de que esa modificación constituya, objetivamente, una solución de compromiso que implique renuncias recíprocas de ambas partes y pretenda poner fin a un conflicto de resultado incierto, nacido de las dificultades que la ejecución del contrato plantea.>*" I això és així doncs, diu l'autor, la regulació europea no bascula sobre les prerrogatives administratives sinó sobre el dret de la competència dels operadors.

---

<sup>911</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho de derecho administrativo*, Vol. I, op., cit., p. 742 i 743.

<sup>912</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 493.

<sup>913</sup> La compensació econòmica es fonamenta en l'enriquiment injust i el naixement d'un quasi contracte entre administració i contractista de gestió de negocis aliens (STS de 22 de gener i 10 de desembre de 1973, de 3 de novembre de 1980, de 22 de juny de 1982, de 20 de desembre de 1983, entre altres). Inclourà el dany emergent i el lucre cessant (STS 30 de desembre de 1983).

<sup>914</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, op., cit., p. 339 a 342.

No obstant, aquesta reflexió, entenem, no seria aplicable al cas que ens ocupa. En les ATM i, conseqüentment, en l'operativa derivada de l'anterior, l'interès general o públic ve determinat per la necessitat d'autoorganització o reorganització institucional pública; l'interès general o públic en la modificació contractual, en aquests casos, no derivaria de l'objecte contractual, sinó de la modificació del subjecte públic. Àdhuc com també recull l'autor, i en termes d'igualtat, el dret europeu ja pretén regular la institució jurídica cessió del contracte (pel contractista) en la línia de no considerar-se una modificació contractual; en els mateixos termes seria d'aplicació al subjecte públic afectat per una ATM<sup>915</sup>.

#### **14.4 El principi de continuïtat en la prestació de serveis: la seva entronització constitucional. La doctrina del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem.**

RIU i FORTUNY, en un anàlisi complet de les sentències del Tribunal Constitucional 155/1990, de 18 d'octubre, 178/1990, de 15 de novembre, 179/1990, de 15 de novembre, 193/1990, de 29 de novembre, 201/1990, de 13 de novembre i 209/1990, de 29 de novembre, analitza el que anomena com a "... *entronización del principio de continuidad en la prestación de los servicios*", en concordança amb el principi de lleialtat institucional, com a principi inherent al sistema constitucional. El tema de conflicte és, en resum de les sentències esmentades, els efectes de la no realització dels traspessos, de les transferències entre Estat i CCAA, quan una CCAA ostenta estatutàriament la competència en relació a una matèria, tenint present que aquells són fruit de pactes o negociacions entre governs, actes convencionals, que no gaudeixen de naturalesa d'acte administratiu i, per tant, no subjectes a tutela de la jurisdicció contencioso-administrativa, fins al punt de rebutjar, el TC, el mecanisme de la ficció jurídica del silenci administratiu negatiu, respecte al qual, l'autor es pronuncia de la forma següent "*De hecho, los servicios cuyo traspaso se reclama se encuentran a disposición del Estado, y permanecerán así mientras el traspaso no sea efectivo. Es decir, la competencia autonómica la posee y la sigue ejerciendo el Estado, mientras no se traspase su ejercicio, de modo que la denegación hecha por el Estado –aunque sea presunta– de una transferencia debida es perfectamente equivalente a la apropiación del ejercicio de esta competencia, y debería haber dado lugar a que la comunidad autónoma afectada pudiera*

---

<sup>915</sup> GIMENO FELIU, J.M., "La transposición de las...", op., cit., p. 23 i 25.

*formular la vindicatio potestatis por medio del conflicto positivo de competencia*"<sup>916</sup>, qüestió que ens porta la prevalença del principi de continuïtat en la prestació de serveis, fins i tot, al marge del sistema constitucionalment establert de distribució de competències.

La Sentencia núm. 155/1990 de 18 octubre, respecte als decrets de transferències de funcions i serveis entre Estat i CCAA estableix que "*... no son normas de atribución de competencia (SSTC 25/1983, 113/1983, 125/1984, 48/1985 y muchas otras) y, por consiguiente, «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no son transferidos» (STC 25/1983, fundamento jurídico 3). Y abundando en este sentido, se ha dicho que, aunque asumida la competencia por un precepto estatutario, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios (STC 143/1985, fundamento jurídico 9.º) ( RTC 1985\143). Todo lo cual resulta, como señala el Abogado del Estado, de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos*", afegint RIU i FORTUNY, independentment de que el territori on s'exerceixin per l'Estat competències titularitat de la CCAA, sigui en el d'aquesta última. Les mateixes consideracions són observades per ESTAÑ TORRES doncs per l'autora, i en referència a la doctrina del TC, dirà d'aquells que "*... no son normas de atribución de competencia y, por consiguiente, el traspaso de Servicios es condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas, cuando según su naturaleza sea necesaria e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el estado mientras los Servicios no son transferidos. Y, abundando en este sentido, se ha declarado que, aunque asumida la competencia por un precepto estatutario, puede el estado seguir ejercitándola provisionalmente hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios.*"<sup>917</sup>

---

<sup>916</sup> RIU i FORTUNY, R., "La omisión de las transferencias de funciones y servicios en las sentencias del tribunal Constitucional 155, 178, 179, 201 y 209/1990", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13, Autonomies, p. 71 a 78.

<sup>917</sup> ESTAÑ TORRES, M.C., "La responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las transferencias de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas", *Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 6, 1996, p. 1607.



Més endavant, la STC 209/1990, de 20 de desembre, reiteraria el principi de continuïtat en la prestació de serveis, fins i tot sense debatre la qüestió competencial, fent prevaldre aquell sobre aquesta "Por consiguiente, «el traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos» (STC 25/1983, fundamento jurídico 3.º). Así, aun, en tanto no se lleve a cabo las transferencias de funciones y servicios (STC 143/1985, fundamento jurídico 9.). Todo lo cual resulta de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos"; i en el fonament de dret quart, dirà "Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa (antes resumido en el antecedente I c) de esta Sentencia) es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias", quelcom criticat per RIU i FORTUNY pel qui l'argumentari del TC "...podía estar perfectamente justificado en una primera etapa de

*desarrollo constitucional, y mientras las comunidades autónomas todavía no estaban en disposición de iniciar el ejercicio de las competencias que habían asumido mediante sus estatutos, resulta hoy claramente contrario al sistema de organización territorial diseñado por la Constitución y los estatutos de autonomía. En realidad, que diez años después de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia, el ejercicio por el Estado de una competencia claramente autonómica se siga justificando en la necesidad de no producir un ruptura en la prestación del servicio, resulta, como mínimo, contradictorio con el principio de autonomía enunciado en el artículo 2 de la Constitución ...*"<sup>918</sup> i, aquí, és on apuntem que en l'àmbit local, també, un principi característic del concepte de servei públic és la seva "... *prestación ininterrumpida y continua, sin perjuicio de que haya determinados servicios, que por la propia característica de su actividad se presten únicamente en períodos determinados*"<sup>919</sup>.

Un principi que en l'àmbit local ja es recollia en el Reglament de Serveis de 1955, com a obligació general del contractista de prestar el servei de forma continuada inclòs en les situacions de circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles que ocasionessin alteracions econòmiques del contracte. Tampoc la interrupció seria factible en el marc de l'incompliment de les obligacions que corresponen a l'administració "*Es decir, en principio, no resulta de aplicación de la exceptio non adimpleti contractus*"<sup>920</sup>. L'excepció quedaria reduïda, per la doctrina, als supòsits on l'incompliment de l'administració comporti la ruptura contractual econòmica total del contracte. L'obligació de prestació continuada del servei té com a límit l'exercici de la bona fe i el manteniment raonable de l'economia del contracte. I la prestació continuada es farà segons ordeni l'administració, en una clara referència al ius variandi<sup>921</sup>. És el que SÁNCHEZ ISAC anomena *vis directiva o força institucional* de l'administració<sup>922</sup>. En el mateix sentit, la sentència del Tribunal Suprem de 2 de març de 1979 estableix que "... *para que con rigor pueda predicarse de una actividad el carácter de servicio público, no es suficiente que proporcione una utilidad al público, so pena de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una Entidad Pública ...*".

---

<sup>918</sup> RIU i FORTUNY, R., op., cit., p. 78 i 29.

<sup>919</sup> PARRA MUÑOZ, J.F., "Los servicios...", op., cit., p. 53.

<sup>920</sup> SOSA WAGNER, F., *La gestión de los Servicios Públicos*, Thomson-Civitas, Navarra, p. 247 a 253.

<sup>921</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., op., cit., p. 139 i 140.

<sup>922</sup> SÁNCHEZ ISAC, J., *La contratación en...*, op., cit., p. 264 i 265.

## **14.5 Conseqüències de l'efectivitat dels traspassos o transferències de funcions i serveis: el principi de successió.**

### **14.5.1 La jurisprudència del Tribunal Constitucional.**

La Sentència núm. 58/1982, de 27 juliol, del Tribunal Constitucional, resolva el recurs d'inconstitucionalitat plantejat contra alguns dels preceptes de la Llei del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya. De totes les qüestions analitzades en la sentència i que tenen major transcendència en la matèria patrimonial, com ja hem analitzat anteriorment, ens interessa, ara mateix, el següent extracte de la sentència *"En el caso de las transferencias del estado a la Generalidad, éstas se producen, por el contrario, como consecuencia del traspaso del servicio a los que los bienes (que de otra forma no hubieren podido ser cedidos sin una previa desafectación) estaban afectados. No se trata, por tanto, en rigor, de una cesión, sino de una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas entre dos Entes de esta naturaleza. Las Comunidades Autónomas no son Entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes propios, sino Entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a estos Entes territoriales y les transfiere, con ellas, los medios personales y reales necesarios para ejercerlas. El Estado, como conjunto de las instituciones centrales, pierde las facultades que las Comunidades Autónomas ganan y las transferencias de recursos de todo género, y en concreto de bienes inmuebles, de aquél a estas no es, en consecuencia, producto de una cesión, sino como antes decimos, consecuencia obligada de una sucesión"*, sent que al respecte PAREJO ALFONSO en destacaria que *"... la accesoriadad de los bienes demaniales respecto de las competencias o facultades públicas, en términos de relación de medios afines, de modo que los primeros siguen la suerte de los segundos"*, doncs *"Transferida la función, el bien que la sirve y la titularidad del derecho sobre la misma siguen la suerte de la transferencia. La relación de instrumentalidad que une a la cosa pública y la cosa en sentido jurídico-civil hacen de ésta algo accesorio respecto de la primera"*<sup>923</sup>, instrumentalitat que hauríem d'entendre referida, també, a qualsevulla altra matèria.

---

<sup>923</sup> PAREJO ALFONSO, L., "Dominio Público: un ensayo de reconstrucción...", op., cit., p. 2422.

En la mateixa línia que la sentència abans citada el recurs d'inconstitucionalitat 191/1982, que es resolldria mitjançant sentència de 26 de juliol de 1984, núm. 85/1984, es qüestionaria una llei, en aquest cas del Parlament Basc, la Llei 2/1982, per la qual s'alienava un bé que havia estat objecte de transferència prèvia, en els termes estudiats, per part de l'Estat. Ja en el fonament de dret segon de la sentència citada observem que el propi TC es remet a la sentència 58/1982 abans indicada, en tant que "*... en él se reproducen en buena medida las alegaciones y los motivos aducidos por las partes ...*", si bé és cert que "*... que mientras en aquel recurso se impugnó por parte del Gobierno de la Nación una Ley de contenido normativo, reguladora del Patrimonio de una Comunidad Autónoma, en el presente, por el contrario, el objeto del recurso es una Ley de contenido singular.*", per bé que "*... la semejanza de las cuestiones en uno y otro supuesto suscitadas, y de las correspondientes disposiciones constitucionales y estatutarias afectadas, la mencionada sentencia 58/1982 nos proporciona un conjunto de respuestas que permiten, si no resolver sin más el asunto aquí planteado, ofrecer, cuando menos, el marco de su adecuada solución*". Reiterant en el fonament de dret cinquè els mateixos arguments que en la sentència núm. 58/1982, en el fonament de dret setè que "*Habida cuenta de la naturaleza jurídica de las transferencias de bienes inherentes a los traspasos de servicios -destacada por este Tribunal en la sentencia número 58/1982-, no constituye vulneración de precepto o principio constitucional alguno el que la Comunidad Autónoma enajene, de acuerdo con un procedimiento que ha respetado las bases inducidas de la legislación estatal, un bien inmueble que le había sido transferido por el Estado. Como resaltó con todo énfasis, según hemos visto, la sentencia mencionada, no hay en tales casos cesión de bienes propiamente dicha, sino una sucesión de entes en la titularidad de tales bienes, y es claro que no puede aplicarse una institución como la reversión, concebida para proteger unos fines en un contexto organizativo territorial y competencial muy diferente de aquél en el que se prevé*".

MONTORO CHINER entendrà que l'anterior sentència assenta els arguments que el propi TC estableix en la sentència de 27 de juliol de 1982, conclouent, el següent: "*1. La sucesión entre entes públicos que se ha producido con la transferencia, tiene como consecuencia que la Comunidad Autónoma no se ve privada de la facultad de resolver el destino de los bienes afectados a los servicios públicos cuya titularidad ostenta. 2. La distinción de si el bien o bienes en concreto fueron transferidos como patrimoniales o como demaniales es irrelevante a los efectos de una posible <reafectación> de aquél con motivo de la transferencia (3. ... 4. ...) 5. No hay en tales casos posibilidad de aplicar una institución como la reversión <concebida para proteger unos fines en un contexto organizativo territorial y competencial muy diferente de*

*aquel en que se prevé>". En definitiva, per l'autora, es consolida pel TC l'existència del fenomen de la successió entre ens públics darrere les transferències de serveis i funcions entre l'Estat i les CCAA<sup>924</sup>.*

En qualsevol cas, el problema de l'execució material de les transferències de serveis segueix, actualment, escapant als ulls del legislador i a títol d'exemple, la Llei 2/2003, de 11 de març, d'administració local de la Comunitat de Madrid i la Llei 3/2003, de 11 de març, per al desenvolupament local, respecte a les quals PRIETO ROMERO i GÓMEZ ALONSO ens indiquen que *"A pesar del vacío legal existente, es evidente que el traspaso de los servicios exige una serie de decisiones de carácter financiero, de personal, relativas a edificios que albergan el servicio, de sucesión en los correspondientes contratos, etc., que habrán de ser adoptadas ..., para lo cual sería conveniente contar con un respaldo legal ..."*<sup>925</sup>.

#### **14.5.2 La jurisprudència del Tribunal Suprem.**

En la Sentència de 28 març de 1989, el Tribunal Suprem analitza els efectes de la transferència de funcions i serveis entre administracions públiques en concret, entre l'Estat i les CCAA, en un contracte d'obres. En el cas objecte d'estudi la sentència d'instància, apel·lada, declarava el dret del contractista a ser indemnitzat per incompliment del contracte per part de la CCAA, un cop provada l'efectivitat del Reial Decret mitjançant el qual operava la dita transferència de funcions i serveis de l'Estat a la CCAA, entenent que aquesta última *"... se subrogó en la posición jurídica de la Administración General del Estado"*. L'esmentat Reial Decret, 24 de juliol de 1982, publicat en el BOE de 22 de novembre del mateix any, establia el següent; *"Artículo 1º. Se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía para Asturias (LPAS 1982, 41) , ... por el que se traspasan funciones del Estado en materia de puertos del Principado de Asturias, así como los correspondientes Servicios y medios personales, materiales presupuestarios precisos para el ejercicio de aquellas. Art. 2º. 1. En consecuencia, quedan*

---

<sup>924</sup> MONTORO CHINER, J.M., "Consideraciones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1984, recaída en recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno contra la Ley 2/82 de 11 de febrero del Parlamento Vasco que autorizaba al Gobierno Vasco a enajenar el colegio menos <Pascual de Andagoya>", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 1, 1985, p. 101 a 104.

<sup>925</sup> PRIETO ROMERO, C. i GÓMEZ ALONSO, M., "Informe sobre procedimiento para la transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 28, febrer, 2012, p. 180.

*transferidas al Principado de Asturias las funciones a que se refiere el acuerdo que se incluye como anexo del presente Real Decreto y traspasados al mismo los Servicios y los bienes, derechos y obligaciones, así como el personal, créditos presupuestarios y documentación y expedientes ...". I, particularment, aquell annex recollia que "E). Bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan. Se traspasan al Principado de Asturias los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se recogen en el inventario detallado de la relación adjunta número 1, donde quedan identificados los inmuebles, muebles y las concesiones y contratos afectados por el traspaso. ... A partir de la efectividad de esta transferencia, la Comunidad Autónoma se subroga en los derechos y obligaciones que, con posterioridad a la misma, se deriven de los contratos de obras y suministros suscritos por el Estado. ... Al momento de la efectividad de esta transferencia se traspasará a la Comunidad Autónoma la titularidad de todos los ingresos que se devenguen en lo sucesivo por la explotación de los puertos transferidos. Los bienes inmuebles afectos a los puertos traspasados se identificarán en las correspondientes actas que a tal efecto se levanten, a las que se acompañará un plano de cada puerto, en el que se destacará la línea de ocupación del dominio público. F). Personal adscrito a los servicios que se traspasan, ..., G). Puestos de trabajo vacantes que se traspasan, H). Valoración provisional de las cargas financieras de los servicios traspasados, I). Documentación y expedientes de los servicios que se traspasan. La entrega de la documentación y expediente de los servicios traspasados se realizarán en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de publicación del presente Real Decreto en el «Boletín Oficial del Estado»".*

La sentència, en el fonament de dret tercer, estableix que "*Si, pues, es evidente que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias venía vinculada por el contrato de obras de construcción de «Muelle en el Puerto de Cudillero (Asturias)» celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y la entidad «C. O., S. A.» por haberse subrogado en la posición jurídica de aquél como consecuencia del proceso de transferencias de la Administración Central a la Autonómica, y resulta también acreditado el incumplimiento de dicho contrato por parte del Principado al declararlo inexistente y autorizar la contratación mediante concurso subasta de las referidas obras, la consecuencia es que la Comunidad Autónoma viene obligada a la indemnización de daños y perjuicios a tenor del artículo 53 de la Ley de Contratos del Estado y correspondiente de su Reglamento, ...".*

En la sentència del Tribunal Suprem de 3 d'octubre de 1994, doctrina general segons ESTAÑ TORRES<sup>926</sup>, es dirimia la qüestió relativa a l'administració obligada al pagament d'una obligació econòmica contractual en el marc intercalat d'un traspàs de competències entre Estat i CCAA. En concret «*Entre la celebración de los contratos (26 de septiembre de 1977 y 22 de septiembre de 1978), la recepción provisional (26 de septiembre de 1980) y la recepción definitiva de las obras e instalaciones (14 de marzo de 1984), se intercala la entrada en vigor del Real Decreto aprobatorio de los traspasos en materia de Seguridad Social a favor de la Generalitat de Catalunya*»; *a renglón seguido concluye estableciendo que la complicación del asunto consiste «en determinar cuál es el ente público obligado al pago de las cantidades adeudadas a mis representados»*».

La sentència d'instància, que seria confirmada en l'apel·lació que analitzem, "*... en aplicación del Real Decreto 1517/1981, de 8 julio sobre Traspaso de Servicios de la Seguridad Social al Instituto Catalán de la Salud, fundamenta su tesis desestimatoria de la demanda en el apartado B.3 del Acuerdo de la Comisión Mixta, aprobado por tal Real Decreto y, sobre todo, en el apartado C.1, que ordenaba el traspaso de los centros y establecimientos sanitarios y asistenciales, así como los en fase de construcción, ampliación o equipamiento señalados en las adjuntas relaciones números 1 y 2; en esta última aparecía la Residencia Sanitaria de Badalona. Y más decisivamente en el apartado G, a tenor del cual se concretaba que la efectividad de los traspasos coincidirá con la entrada en vigor del Real Decreto; es decir a partir del 30 de septiembre de 1981, fecha siguiente a la de su publicación. Finalmente, para concretar y explicar este apartado G, en cuanto establecía que «las obligaciones vencidas con anterioridad a la efectividad de los traspasos serán asumidos por el Instituto Nacional de la Salud e Instituto Nacional de Servicios Sociales según proceda», la sentencia razona, con base en la sentencia de todo contrato de obra pública (recepción provisional, plazo de garantía, recepción definitiva, liquidación y pago de las obras), que el concepto de obligación vencida debe determinarse en función de la fecha de la recepción provisional, como hecho a su vez determinante de la exigibilidad de la obligación de pago; según se deriva de la interpretación de los artículos 54 de la Ley de Contratos del Estado y 170 de su Reglamento que ha hecho la doctrina jurisprudencial (STS 11 noviembre 1986)*". I més enllà de l'acabat d'exposar, davant de la Sala el propi Instituto Nacional de la Salud, manifestava que "*«el criterio de la Asesoría*

---

<sup>926</sup> ESTAÑ TORRES, M.C., op., cit., p. 1609.

*Jurídica del INSALUD quedó expuesto en informe de fecha 26 de enero de 1984 obrante al expediente administrativo» -del cual hemos hechos referencia- insistiendo en que «la emisión de un informe de las características solicitadas no puede ser tenido en cuenta por la Generalidad para resolverlo y, por el contrario con toda probabilidad sería considerado como una invasión de competencias propias que podría ser planteado como un conflicto intergubernamental». Por ello, añade el INSALUD, «se procede a remitir el expediente a la Generalidad de Cataluña para la resolución que estime oportuna», todo ello «con base en el artículo 20 de la Ley 12/1983, de 14 octubre del Proceso Autonómico, que atribuye a la Comunidad receptora de la transferencia la competencia para resolver los expedientes en tramitación en el momento de hacerse efectiva la transferencia y en su consecuencia las consecuencias económicas derivadas de la citada resolución»”.*

#### **14.6 Consideracions doctrinals en relació als efectes de la successió entre administracions públiques en els contractes administratius en els casos d’alteració de termes municipals.**

##### **14.6.1 Posicionaments doctrinals generals**

Per ESCUÍN PALOP cal aplicar el principi de respecte dels compromisos bilaterals que es concreta en l’existència de drets subjectius previs consolidats que no es poden obviar i que conclouen amb “... *el reconocimiento a la otra parte, por el municipio extinguido, del derecho a obtener un beneficio económico con la utilización del dominio público o con la actividad de servicio público*”, i on el municipi successor tant sols podrà actuar en termes de modificació o resolució del contracte en els casos d’incompliments i concurrència de causes de resolució contractual, és a dir, entén que l’actuació de l’administració successora entorn a aquests drets adquirits tant sols pot ser contrària als mateixos quan “... *hayan sido adquiridos con manifiesta y grave infracción del Ordenamiento jurídico o sean lesivos para el interés público*”, articulants-se via revisió d’actes i contractes, d’acord amb la legislació en matèria de procediment administratiu.<sup>927</sup>

##### **14.6.2 Les posicions doctrinals exposades en el cas de la segregació de Vila-seca i de Salou.**

---

<sup>927</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314.



En un sentit més contundent que la doctrina general BALLBÉ MALLOL afirmà que *"Este criterio lógico es sostenido por la Jurisprudencia, que afirma la necesidad de que el sujeto público que ostente la titularidad por la sucesión sea responsable de las relaciones jurídicas que del mismo derivan. El ente público sucesor ocupa la posición del anterior titular en todas las relaciones jurídicas relativas al bien de dominio público traspasado, aunque, sin duda, desde esta situación puede ejercitar todos los instrumentos jurídicos a su alcance para modificar, ampliar o extinguir aquella relación jurídica"*, en una apel·lació a la jurisprudència del TC abans analitzada. Resumidament, una vegada executat el traspàs, el nou ens públic pot i ha de dur a terme l'exercici ple d'aquelles funcions que consideri oportú, dins del marc legal, en exercici de la seva plena capacitat d'autogovern i, en el nostre cas, d'autonomia local. En posicionar-se el nou ens públic en el lloc de l'anterior, en succeir, assumeix les situacions jurídiques de l'ens originari. Assumpció que, com veurem, és obligatòria. I un cop assumides, per successió, pot modificar-les<sup>928</sup>. No obstant l'anterior, l'autor, en les pàgines 25 a 35 del citat dictamen, exposa tot un seguit d'arguments per al cas que el nou municipi de Salou no acceptés aquesta successió i mutació subjectiva dels béns demaniais; entén, llavors, que el municipi originari seguiria ostentant totes les facultats derivades dels contractes d'obres en béns de domini públic ubicats en el nou terme municipal del municipi de Salou, és a dir *"Asistiríamos al supuesto de que el Ayuntamiento de Vila-seca dirigiese la ejecución o la suspendiese por motivos de interés público, modificase el proyecto, rescatase el contrato y, por último, recibiera las obras, por no sometimiento del nuevo municipio de Salou al principio de transmisión automática en la titularidad de los bienes demaniales sobre los que se realizan las obras contratadas"*, quelcom que també resultaria conforme d'acord amb el principi de continuïtat en la prestació del servei, segons hem vist de la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

#### **14.7 La figura de la successió en la legislació de contractes públics.**

La figura de la successió en la legislació en matèria de contractació pública apareix expressament en la recent Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, en el seu article 98, (art. 85 del TRLCSP), però tant sols, i com ha estat tradició, en referència a

---

<sup>928</sup> BALLBÉ MALLOL, M., *"sobre la problemática de los contratos ..."*, op., cit., p. 22.

la figura subjectiva del contractista, no en relació a l'administració pública. Regula la possible successió del contractista en els casos de fusió d'empreses establint expressament que continuarà el contracte vigent amb l'entitat absorbent o amb la resultant de la fusió, que quedarà subrogada en tots els drets i obligacions derivades del mateix. Igualment, en els supòsits d'escissió, aportació o transmissió d'empreses o branques d'activitat de les mateixes, continuarà el contracte amb l'entitat a la qual s'atribueixi el contracte, que quedarà subrogada en els drets i obligacions d'aquest, establint com a límit únic la capacitat i la solvència del contractista<sup>929</sup> pel que, si aquella subrogació no pogués dur-se a terme, la conseqüència seria la resolució contractual per culpa de l'adjudicatari. Amb anterioritat, la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, en el seu article 202, relatiu a les modificacions de contractes preveia, expressament, en el seu apartat 4, i en relació, novament, al contractista, aquesta successió, en termes similars. Cap referència expressa a la possibilitat d'aplicació de la figura de la successió en la persona de l'administració pública.

#### **14.8 El negoci jurídic de la cessió del contracte en la legislació de contractes públics.**

En relació a aquesta figura jurídica, tradicionalment recollida en la legislació sobre contractació pública a diferència de l'anterior, el legislador torna a silenciar la presència de l'administració com a subjecte, centrant-se en la cessió del contracte com a quelcom particular del contractista. La cessió del contracte és, doncs, un negoci jurídic pel qual una persona, el cedent, transmet a altra (cessionari) la posició jurídica activa i passiva, és a dir, com a creditor i deutor, que el primer ostenta en un contracte celebrat prèviament amb un tercer. El contracte restarà vàlid, vigent i eficaç. Al respecte, la sentència del Tribunal Suprem de 19 de setembre de 1998 recorda que tant sols, a diferència del contracte de cessió de crèdit serà necessari, de forma expressa o tàcita, la conformitat del cedit i, en aquest sentit, les sentències del Tribunal Suprem de 4 de febrer de 1993, 5 de març de 1994, 21 de desembre de 2000 i 17 d'octubre de 2002.

La legislació en matèria de contractes ha vingut recollint i permetent la cessió del contracte (art. 114 de la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les Administracions Públiques, LCAP). Segons GARCÍA DE ENTERRÍA i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ aquesta figura

---

<sup>929</sup> GIMENO FELIU, J.M., "La Directiva de servicios y...", op., cit., p. 434: "La clasificación será exigible igualmente al cesionario de un contrato en el caso en que hubiese sido requerida al cedente".

jurídica, excepció a la regla general del caràcter personalíssim dels contractes administratius, "*... implica la sustitución de la persona del contratista a todos los efectos, de forma que el cesionario queda subrogado en todos los derechos y obligaciones que correspondían al cedente*". Entenen els autors que ens trobem davant d'una novació del contracte per canvi de persona en una de les parts, doncs l'article 52 del ja derogat Reglament de Contractació de les Corporacions Locals de 1953 ho recollia de forma expressa "*en las subastas será admisible la novación por cesión de los derechos del adjudicatario a otras personas*" i l'article 114.2.d) de la LCAP, "*El cesionario quedará subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente*"<sup>930</sup>. SÁNCHEZ ISAC entendrà també la cessió com la subrogació del contractista en tots els drets i obligacions al cedent, produint una novació subjectiva per subrogació, doncs el contracte continua amb identitat de contingut i previsions, sempre que no siguin contractes *intuitu personae*<sup>931</sup>.

PARADA, entén que la substitució de la persona del deutor o la subrogació a un tercer en els drets del creditor, sense que la obligació, en principi, s'extingeixi, restaria emparada pels articles 1.203 i 1.204 del CC, regulació aquesta en principi aplicable als contractes administratius, a menys que aquella novació comportés una vulneració de la legislació sobre contractació pública, sent que l'ordenament jurídic admet de forma expressa la novació subjectiva per canvi del contractista<sup>932</sup>.

Aquesta cessió requerirà d'autorització municipal. Al respecte d'aquesta, el Consell d'Estat, en dictamen de 30 de juny de 1955, recollint la doctrina de la STS de 5 d'octubre de 1923, diria "*<son personales y no pueden transferirse sin la correspondiente autorización, de donde se sigue que la concesión no es transmisible por el concesionario, si la Administración no lo autoriza, y como la autorización no está sujeta a regla alguna, es visto que la Administración obra en virtud de facultades discrecionales que le son propias>*". Més endavant, en dictamen de 9 de juliol de 1970, en defensaria el caràcter reglat doncs "*... dicha autorización debe entenderse no como un nuevo otorgamiento discrecional, sino como un mero control de regularidad de la transmisión, que sólo podrá negarse en los supuestos en que implique infracción legal o suponga la introducción de circunstancias incompatibles con los fines de la concesión o con su condicionamiento originario*". Per contra, la sentència del Tribunal Suprem

---

<sup>930</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de derecho administrativo*, Vol., I, op., cit., p. 775 i 776.

<sup>931</sup> SÁNCHEZ ISAC, J., *La contratación en...*, op., cit., p. 191 i 192.

<sup>932</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, op., cit., p. 304 i 305.

de 20 d'abril de 1992 la configuraria com a discrecional per la qual l'administració "... *es totalmente libre de hacerlo o no según tenga por conveniente*". No contempla la normativa l'alteració dels elements personals de la societat mercantil en l'àmbit de la transmissió d'accions a tercers<sup>933</sup>.

El dictamen de la Junta Consultiva de Contractació de 22 de novembre de 1978, núm. 39/178, estudiava tres fórmules jurídiques, quines eren la cessió del contracte, la novació extintiva i el subcontracte. Per al seu estudi ens referirem a MORENO GIL, per a qui en aquest informe s'estudia una sol·licitud de cessió parcial i plural a l'empara de l'article 58 de la LCE, que ja de principi entén perfilada com una "*novación extintiva, que ha de producir el paradójico efecto de <multiplicar> el contrato, sustituyendo el originario por tres distintos*". Per la JCC la redacció dels preceptes legals relatius a la cessió de contractes en la legislació sobre contractació pública són defectuosos, entenent que existeix contradicció entre el títol, de la *cesión del contrato*, i les primeres determinacions de l'article doncs parla de la possibilitat de cessió de drets, però manlleua la referència a les obligacions del cedent. Entén tècnicament més correcte l'article 182.2 del Reglament General de Contractació de l'Estat quan estableix que el cessionari quedarà subrogat en tots els drets i obligacions que corresponguin al cedent<sup>934</sup>. Considera que aquests defectes són els que han portat a la doctrina a considerar que l'article relatiu a la cessió del contracte amaga, sense més, una novació extintiva del mateix, "... *tanto –se dice– por razón de la absoluta incompatibilidad de las obligaciones sucesivas, cuanto por tratarse de una novación subjetiva por cambio del deudor que, al no estar reconocida en nuestro derecho la asunción de deuda, implica siempre la extinción de la obligación originaria*". No obstant, en relació a aquesta institució jurídica formula, la JCC, les següents consideracions: "*Siguiendo siempre la orientación doctrinal que se reputa más*

---

<sup>933</sup> AAVV., BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Contratos de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1997, p. 622 i 623. VAREA MOSQUERA, L. i HERNANZ BODERO, J., "Gestión directa (IV): sociedad mercantil cuyo capital social sea de titularidad pública", a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord. i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010, p. 457 a 459: La liquidació d'una societat mercantil pública comporta una successió de l'entitat pública. L'ens matriu es subrogarà en patrimoni i en relacions laborals. S'establirà una subrogació de drets i obligacions. L'entitat local serà la successora de la mercantil. En el dictamen del Consell d'Estat de 17 de febrer de 1994 s'estudia el fenomen distingint la concessió de domini públic de les de serveis públics. En les primeres, l'administració exerciria una simple facultat d'homologació. En les segones, exerciria una facultat discrecional.

<sup>934</sup> JIMÉNEZ APARICIO, E., *Comentarios a la Legislación de Contratos de las ...*, op., cit., p. 846, "*En cuanto a las enmiendas presentadas en el Senado, debe destacarse la enmienda núm. 118 del GP Popular, que proponía una adición en el art. 115.1 y 2, de manera que <En ambos debe añadirse a la palabra "derechos", "y obligaciones">. La justificación era la siguiente: <Se trata de una cesión de contrato y, por tanto comprende derechos y obligaciones. Y, precisamente, garantizar el cumplimiento de las obligaciones del cedente es lo que más interesa a la Administración*".

*fundada, y de forma descriptiva, puede decirse que la cesión del contrato, como instrumento técnico que permite su circulación o tráfico en cuanto bien o valor jurídico en si mismo considerado, es la transferencia negocial a un tercero (cesionario) del conjunto de posiciones contractuales constituidas en la persona de uno de los originarios contratantes (cedente), de tal forma que, a través de dicha sustitución negocial del tercero en la posición de parte del contrato y en lugar del cedente, dicho tercero subentra en la totalidad de los derechos y obligaciones que, en su orgánica interdependencia, se deriven del contrato estipulado por el cedente'*, pel que distingeix clarament entre el contracte original, que es subjecta a transmissió, i el negoci jurídic de la cessió, pròpiament dit. Per últim, indica que *"La cesión sólo es posible en los contratos con prestaciones recíprocas y siempre que éstas no hayan sido totalmente realizadas. Lo segundo se entiende fácilmente. Si el contrato fuese unilateral, su disposición no requeriría sino la cesión o transmisión del crédito, o la delegación o asunción de la deuda, según se trate de la posición acreedora o deudora, siendo, por tanto, innecesario el contrato de cesión. Lo que importa destacar para diferenciar la figura de otras afines, y especialmente de la novación, es que, agotado, lógicamente, antes de producirse la cesión (...) el efecto genérico del contrato básico, ésta comporta necesariamente la permanencia del contrato básico como fuente reguladora (senalagma funcional) del ulterior desarrollo y ejecución de las relaciones contractuales; así la permanencia funcional del contrato básico es una exigencia de la institución de la cesión, de forma que el cesionario queda automáticamente vinculado en los mismos términos en que lo estuviera el cedente"*. L'element essencial de la distinció entre la cessió del contracte i la novació serà el consentiment del contractant cedit *"Así se obtiene la diferencia esencial entre la cesión del contrato y la novación extintiva, puesto que si una y otra son instrumentos técnicos que permiten la circulación de una relación jurídica en su total complejidad, con sustitución de una de las partes, en la cesión tal circulación se produce permaneciendo el contrato básico, en tanto que en la novación exige su desaparición y sustitución por otro, más o menos similar en su contenido, lo que no deja de tener importantes consecuencias en orden a la conservación o desaparición de las garantías accesorias"*. Per tant, entén que les sessions de contractes, en l'àmbit del dret administratiu, són una opció legal reconeguda expressament, malgrat les seves deficiències és a dir, per norma especial, posterior al codi civil i amb rang de llei; mentre que l'exigència d'escriptura pública és un signe de consentiment del contractant cedit, que exclouria una suposada novació contractual. Recorda que la doctrina administrativista contraria a aquest negoci jurídic es fonamenta en la manca de reconeixement del mateix en els articles 1.203 i 1.204 del Codi Civil, determinant la incompatibilitat d'obligacions successives i la no admissió de la modificació en l'assumpció de deutes. *"Ciertamente, la doctrina civil se encuentra dividida en este punto,*

*pero, sin necesidad de entrar en polémica, puede afirmarse que se reputa más fundada, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo (nota peu de página: 10-2-1950, 12-6-1957 i 6-3-1973), admiten la posibilidad de la asunción de deudas, sin novación extintiva de la obligación, y de la cesión del contrato, en los términos que quedan expuestos en nuestro ordenamiento jurídico. En especial es importante destacar la admisión jurisprudencial de la asunción de deuda sin efecto extintivo de la obligación original, puesto que siendo posibles tanto la cesión o transmisión del crédito como la asunción de la deuda, no puede ofrecer dudas la admisión de un negocio de disposición que incorporara una y otra, y esto admitido, el necesario y siguiente paso lógico para la regulación y consideración unitaria de lo que es una realidad en el tráfico, ha sido constatar que la transmisión del crédito y de la deuda se producen mediante un negocio, de causa única, de disposición del contrato: el negocio de cesión”.*

Respecte a la novació extintiva entén la JCC que existeix un límit, diu que pràcticament absolut, en el dret administratiu, quin és el d'estar presidida la celebració d'un contracte administratiu per unes normes imperatives relatives a la preparació i habilitació de la despesa “*De forma que la interpretación del artículo 58 de la LCE, en la opinión de quienes sostienen que lo que el precepto contempla es un supuesto de novación extintiva, lejos de favorecer su aplicación racional, encierra un gravísimo problema de integración sistemática con las normas de la Ley relativas a la preparación y formalización del contrato*”. Seguint, la cessió de contractes s'articulava, doncs, com una ruptura al principi d'execució personal del contracte, en la figura del contractista, en tant que els processos de selecció garantirien, alhora, el principi d'igualtat i la solvència i capacitat del contractista. “*Quiere ello decir que la cesión está concebida como un instrumento técnico para dotar a la contratación Administrativa de la flexibilidad adecuada que permita, en casos excepcionales y siempre que las características del contratista no hayan sido determinantes de la adjudicación, la sustitución del elemento subjetivo del contrato. Ahora bien, es lógico que las posibilidades que el artículo 58 abre no pueden ser utilizadas de forma tal que la autorización de la cesión comporte una defraudación de los principios que regulan la selección del contratista*”. En el cas analitzat en l'informe, però, no tant sols es pretenia una novació subjectiva del contracte, sinó també objectiva del mateix, doncs pretenia la divisió de l'objecte del contracte en tres parts i, el *ius variandi*, citant la pròpia JCC el seu informe de 23 de juliol de 1971, núm. 28/71, “*... no implica novación extintiva del contrato adjudicado... ni cabe dentro del mismo una modificación sustancial del primitivo*

*negocio*'. Es produïa una disgregació del contracte, quelcom incompatible a la institució<sup>935</sup>. La sentència del Tribunal Suprem d'11 d'abril de 1984 establiria que *"... la cesión del contrato a un tercero, respecto de la obra pendiente de ejecución, requiere en todo caso autorización de la Administración, ... La propuesta de cesión efectuada tardíamente, cuando la obra estaba paralizada, las prórrogas habían transcurrido en exceso, y la situación reúne todas las condiciones para que, ... el contrato se rescindiera; circunstancia que priva de base a una operación novatoria del negocio jurídico, en cuanto éste ha entrado, por lo menos, en fase de extinción"*.

Actualment, l'article 214 de la Llei 9/2017 abans citada, relatiu a la cessió de contractes (226 TRLCSP), relaciona el negoci jurídic de la cessió del contracte amb els supòsits de successió que l'article 98 abans citat contempla, en concordança també amb els articles 274.2 i 275, reconeixent que, *"la modificación subjetiva de los contratos solamente será posible por cesión contractual, cuando obedezca a una opción inequívoca de los pliegos"*. Plecs que hauran de recollir expressament que *"los derechos y obligaciones dimanantes del contrato podrán ser cedidos por el contratista a un tercero siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato"*, que *"la cesión no resulte una restricción efectiva de la competencia en el mercado"*, i que no *"suponga una alteración sustancial de las características del contratista si estas constituyen un elemento esencial del contrato"*. Preveu, així mateix, les modificacions en l'accionariat de les mercantils<sup>936</sup>, i les condicions, que ara seran mínimes, per a que els contractistes puguin cedir els seus drets i obligacions<sup>937</sup>. En qualsevol cas, l'últim apartat del citat article segueix parlant

---

<sup>935</sup> MORENO GIL, O., *Contratos Administrativos. Legislación y Jurisprudencia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 1.670 a 1.673.

<sup>936</sup> *Cuando los pliegos prevean que los licitadores que resulten adjudicatarios constituyan una sociedad específicamente para la ejecución del contrato, establecerán la posibilidad de cesión de las participaciones de esa sociedad; así como el supuesto en que, por implicar un cambio de control sobre el contratista, esa cesión de participaciones deba ser equiparada a una cesión contractual a los efectos de su autorización de acuerdo con lo previsto en el presente artículo. Los pliegos podrán prever mecanismos de control de la cesión de participaciones que no impliquen un cambio de control en supuestos que estén suficientemente justificados.*

<sup>937</sup> 2. *Para que los contratistas puedan ceder sus derechos y obligaciones a terceros, los pliegos deberán contemplar, como mínimo, la exigencia de los siguientes requisitos: a) Que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión. Dicha autorización se otorgará siempre que se den los requisitos previstos en las letras siguientes. El plazo para la notificación de la resolución sobre la solicitud de autorización será de dos meses, transcurrido el cual deberá entenderse otorgada por silencio administrativo. b) Que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 por 100 del importe del contrato o, cuando se trate de un contrato de concesión de obras o concesión de servicios, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del contrato. No será de aplicación este requisito si la cesión se produce encontrándose el contratista en concurso aunque se haya abierto la fase de liquidación, o ha puesto en conocimiento del juzgado competente para la declaración del concurso que ha iniciado negociaciones para alcanzar un acuerdo de refinanciación, o para obtener adhesiones a una*

de la subrogació del cessionari en tots els drets i obligacions corresponents al cedent. Cap referència a l'administració.

#### **14.9 Excursus: la creació de la Mancomunitat de Recursos Hídrics de Salou i Vila-seca. Un procés de successió d'anada i de tornada.**

Per acord de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, en sessió plenària de 18 de setembre de 1988 s'adjudicà el contracte inicial del servei municipal de subministrament d'aigua del municipi de Vila-seca i Salou, en la modalitat de concessió, a la Sociedad de Abastecimientos Urbanos y Rurales, S.A., SAUR, que es formalitzà, administrativament, el 4 d'octubre de 1988, i s'elevà a escriptura pública, el 5 d'abril de 1989, és a dir, abans de la segregació del nucli de Salou. Un cop produïda la segregació del nucli de Salou, constituint-se en nou municipi, la concessionària passà a prestar el servei públic en ambdós municipis, Salou i Vila-seca.

Amb el temps, però, superades les incerteses dels efectes de la segregació, i segons s'exposa en el document contractual inserit en l'acta de 13 de desembre de 2010, els dos Ajuntaments han vingut coordinant les seves actuacions envers el servei de subministrament d'aigua per mitjà d'una Comissió d'Aigües, integrada per representats d'ambdues Corporacions municipals. Manifestació d'aquesta gestió conjunta és l'aprovació coordinada dels respectius Reglaments municipals d'abastament domiciliari d'aigua potable, arribant un moment de necessitat d'institucionalització d'aquella gestió coordinada, quelcom que culminà amb la constitució d'una mancomunitat entre els dos municipis, per a la prestació conjunta del dit servei.

Així, després de tramitats els oportuns expedients simultanis en els dos municipis, en sessió de 13 de desembre de 2010, es constituïa la dita mancomunitat, l'objecte de la qual, d'acord amb l'article 4 dels seus estatuts, seria la prestació del servei de subministrament d'aigua potable en els dos termes municipals, pel que aquest nou ens associatiu assumeix les

---

*propuesta anticipada de convenio, en los términos previstos en la legislación concursal. No obstante lo anterior, el acreedor pignoraticio o el acreedor hipotecario podrá solicitar la cesión en aquellos supuestos en que los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios los pliegos prevean, mediante cláusulas claras e inequívocas, la posibilidad de subrogación de un tercero en todos los derechos y obligaciones del concesionario en caso de concurrencia de algún indicio claro y predeterminado de la inviabilidad, presente o futura, de la concesión, con la finalidad de evitar su resolución anticipada. c) Que el cesionario tenga capacidad para contratar con la Administración y la solvencia que resulte exigible en función de la fase de ejecución del contrato, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito ha sido exigido al cedente, y no estar incurso en una causa de prohibición de contratar. d) Que la cesión se formalice, entre el adjudicatario y el cesionario, en escritura pública.*



competències que sobre aquests serveis es troben atribuïdes per la legislació aplicable als ajuntaments mancomunats, estenen-se, d'acord amb l'apartat 2 del mateix article a les competències que en relació a la gestió de la resta de serveis públics vinculats al cicle hídric vulguin delegar-li els ajuntaments mancomunats o d'altres administracions públiques. De les funcions assumides per la mancomunitat (art. 6 dels estatuts) en destaquem les d'ordenar, reglamentar i coordinar la prestació del servei d'acord amb la legislació local i la sectorial reguladora del servei, utilitzar i acordar les formes directes i indirectes de gestió dels serveis públics, i les diverses modalitats de contractació pública, concretant que en cas de gestió indirecta del servei, la mancomunitat serà titular de totes les potestats atribuïdes per la normativa de contractació pública a l'Administració contractant, tant pel que fa a la preparació i adjudicació dels contractes, com al seu compliment, modificació i resolució, modificar les condicions d'establiment del servei, desenvolupar-les i gestionar-ho en la forma i en les modalitats que estableix la legislació de règim local aplicable, finançar el servei mitjançant l'exercici de la potestat tarifària i l'ordenació de taxes, preus públics i contribucions especials, subvencions, transferències i altres mitjans.

En la sessió constitutiva de la Mancomunitat de 13 de desembre de 2010 l'Assemblea General va aprovar la ratificació de les ordenances fiscals d'ambdós ajuntaments<sup>938</sup> relatives a la taxa pel subministrament de l'aigua assumint, a partir d'aquell moment, la potestat d'ordenació fiscal sobre el servei. Ratificà, al seu torn, els reglaments municipals d'abastament domiciliari d'aigua potable dels dos municipis<sup>939</sup> i, a destacar per al que aquí ens interessa, aprovà el document de novació subjectiva del contracte de concessió d'obra hidràulica per a la gestió del servei d'abastament d'aigua potable.

Amb la creació de la Mancomunitat gestora dels recursos hídrics dels municipis de Salou i Vila-seca, i segons l'objecte que recullen els seus Estatuts, des de la seva constitució, aquesta es subroga en els drets i deures que, amb anterioritat, corresponien als Ajuntaments de Salou i de Vila-seca, en relació amb el contracte de gestió del servei públic de subministrament d'aigua en el seu dia adjudicat per l'extint Ajuntament de Vila-seca i Salou a SAUR, avui SOREA. Arrel d'aquella subrogació, es procedeix a formalitzar el citat document de novació contractual entre les parts que han esdevingut Administració titular del servei de subministrament d'aigua

---

<sup>938</sup> Ordenança fiscal núm. 14 de Salou, aprovada per acord de 16 de desembre de 2009, BOPT núm. 49, de 1 de març de 2010 i ordenança fiscal núm. 23 de Vila-seca, aprovada per acord de 28 de desembre de 2009, BOPT núm. 40, de 18 de febrer de 2010.

<sup>939</sup> BOPT núm. 68, de 23 de març de 2009.

potable i concessionària del mateix, actualitzant al mateix temps el contingut de la relació contractual establerta, el 18 de setembre de 1988, entre l'Ajuntament de Vila-seca i Salou i SAUR, d'acord amb el Plec de Condicions Econòmiques i Administratives Particulars i el contracte originals. L'actualització del contracte es refereix essencialment als diferents fons que, en base al Plec de condicions i l'oferta de SAUR, formen part de la tarifa del servei, als quals s'hi afegeix un nou cànon per utilització de les instal·lacions afectes al servei. L'objecte d'aquest cànon a favor de la Mancomunitat, a partir de la constitució d'aquesta, és que aquesta pugui, al seu torn, satisfer la cessió de l'ús de les infraestructures de la seva titularitat que els Ajuntaments fan a la Mancomunitat, d'acord amb allò que estipula al respecte l'article 24.g) dels Estatuts, en relació a la Disposició addicional única dels mateixos. Per tot plegat, en el document de novació subjectiva es recull, expressament que la Mancomunitat gestora dels recursos hídrics dels municipis de Salou i Vila-seca i la Sociedad Regional de Abastecimiento de Aguas, S.A. es subroguen en els drets i obligacions derivats del contracte de gestió del servei de subministrament domiciliari d'aigua que, en la modalitat de concessió d'execució d'obres hidràuliques i explotació del servei, va atorgar a la Sociedad de Abastecimientos Urbanos y Rurales, S.A., SAUR, -ara SOREA- l'extint Ajuntament de Vila-seca i Salou, en sessió del seu Ple celebrada 18 de setembre de 1988, del contracte de concessió que es formalitzà, administrativament, el 4 d'octubre de 1988, i que s'elevà a escriptura pública, el 5 d'abril de 1989. Així mateix, la Mancomunitat i SOREA es subroguen, igualment, en tots els drets i obligacions sorgits, des d'aleshores i fins ara en l'execució del contracte de concessió i, en particular, en els sorgits des que es constituïren els Ajuntaments de Salou i de Vila-seca, com a conseqüència de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989, de conformitat amb allò que preveu la Disposició transitòria segona dels Estatuts de la Mancomunitat. Aquesta, assumeix la condició d'Administració titular de la gestió del servei de subministrament d'aigua de consum humà en els termes municipals de Salou i de Vila-seca i, en particular, d'Administració contractant envers SOREA que, al seu torn, mantindrà la condició de concessionària d'aquest servei en ambdós termes municipals, conjuntament. Així, la relació contractual vincularà, en un futur, a la mancomunitat i al contractista, doncs d'acord amb al Disposició Transitòria Segona dels Estatuts, en constituir-se la mancomunitat, aquesta es subrogarà en els drets i obligacions que, amb anterioritat, corresponguessin als Ajuntaments de Salou i de Vila-seca en relació amb el contracte de gestió del servei públic de subministrament d'aigua potable a través del qual es presta el referit servei en cada un dels municipis mancomunats, tot i que, d'acord amb la disposició addicional única dels estatuts els municipis mancomunats mantindran la titularitat dels béns afectes al servei de

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

subministrament d'aigua potable. La gestió i ús d'aquests béns s'atribueix a la mancomunitat, juntament amb totes les potestats inherents a la titularitat del servei públic.

Per últim, és de destacar que els ingressos i les despeses de la mancomunitat s'assignaran en el percentatge del 69% pel municipi de Salou i del 31% pel municipi de Vila-seca. Cada cinc anys es procedirà a revisar aquest percentatge en funció de la mitjana dels m<sup>3</sup> consumits per cada municipi en el període quinquennal anterior, computat en anys naturals.

## **15. Sobre la divisió o partició de deutes, càrregues i obligacions de caràcter econòmic i dels ingressos o drets econòmics.**

### **15.1 Introducció.**

Ja hem apuntat anteriorment que, en el marc d'una partició de béns entre administracions públiques, el concepte de massa patrimonial, propi del dret privat, no és d'aplicació mimètica a les administracions públiques, degut a la finalitat perseguida per aquests ens i en el sentit que aquelles no responen amb els seus béns al compliment dels deutes que ostentin. Àdhuc existeix un règim jurídic que ens obliga a diferenciar entre el que és patrimoni en sentit estricte i el que és hisenda pública, que inclou materialment els deutes i els ingressos, a més d'haver d'atendre a l'operativa de funcionament de l'administració en el marc de la hisenda pública, que és a través del pressupost, quelcom que desvincula, encara més, l'estudi de la partició en l'àmbit públic de l'àmbit privat. En aquest aspecte material és on la manca de normativa sobre la matèria més problemes ha comportat doncs, com ja ens indicava GARCÍA-TREVIJANO FOS " *Un problema que se ha planteado en la práctica ha sido el siguiente: ordenada la segregación y agregación parcial de una porción de territorio municipal durante la vigencia de un Presupuesto, ¿quién debe percibir los impuestos y las tasas que recaigan sobre dicha porción hasta fin de ejercicio? Se sostenía por el anexionante que el Imperium podía ejercerse inmediatamente; sostenía el desmembrado que a él le correspondía hasta fin de ejercicio económico*", resolent-se la qüestió per l'autoritat administrativa superior, contra la qual correspon recurs en via judicial<sup>940</sup>, quelcom que no ens sembla prudent, doncs deixar a mans de l'autoritat administrativa superior aquesta decisió última, fins i tot amb la possibilitat de recurs contenciós administratiu, no resol la problemàtica, sinó que la demora en el temps.

### **15.2 El concepte de deutes, càrregues i obligacions.**

L'article 9 de la Carta Europea d'Autonomia Local, en el seu apartat 8, estableix que amb la finalitat de finançar les seves despeses d'inversió, les entitats locals tenen dret d'accés, d'acord amb allò que determini l'ordenament jurídic, al mercat nacional de capitals. Així, el Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, en el seu article 2.1.f) estableix, com a recurs propi de les hisendes

---

<sup>940</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Titularidad y afectación demanial...", op., cit., p. 32.

locals, el producte de les operacions de crèdit (en l'àmbit municipal, article 56 del mateix text legal). D'acord amb el citat TRLHL les entitats locals podran concertar operacions de crèdit en totes les seves modalitats, tant a curt com a llarg termini, així com operacions financeres de cobertura i gestió del risc del tipus d'interès i del tipus de canvi (article 47). L'objectiu i la finalitat d'aquesta possibilitat serà la de que l'ens local, en aquest cas el municipi, pugui finançar les seves inversions o bé substituir total o parcialment operacions preexistents, pel que podran acudir al crèdit públic i privat, a curt i a llarg termini, en totes les seves modalitats (article 49).

BALLESTEROS FERNÁNDEZ ens ofereix una classificació de les diferents operacions de crèdit que pot concertar un ens local. Ho fa, atenent al criteri de la durada, "*... se distinguen las operaciones a corto y a largo plazo; incluyéndose entre las primeras las que no excedan de un año y, entre otras (art. 51 TRLRHL): - los anticipos que se perciban de entidades financieras, con o sin intermediación de órganos de gestión recaudatoria, a cuenta de los productos recaudatorios de los impuestos devengados en cada ejercicio económico y liquidados a través de un padrón o matrícula. - los préstamos y créditos concedidos por entidades financieras para cubrir desfases transitorios de Tesorería (operaciones de Tesorería para cubrir déficit temporales de liquidez derivados de las diferencias de vencimiento de sus pagos e ingresos. - las emisiones de deuda por un plazo no superior a un año*"<sup>941</sup>, al de la seva instrumentalització "*-Emisión pública de deuda.-Contratación de préstamos o créditos. -Cualquier otra apelación al crédito público o privado. -Conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes.- Operaciones financieras de cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio.- Concesión de aval a operaciones de crédito que concierten personas o entidades con las que las entidades locales contraten obras o servicios, o que exploten concesiones que hayan de revertir a la entidad respectiva. -Concesión de aval a sociedades mercantiles participadas por persona o entidades privadas en las que las Entidades locales tengan una cuota de participación en el capital social no inferior al 30 por 100'*, al del seu destí "*-Financiación de inversiones (art. 49.1 TRLRHL). - Conversión o sustitución, total o parcial, de operaciones preexistentes (art. 49 TRLRHL). -Financiación de gastos ordinarios, declarados necesarios y urgentes (art. 177.5 TRLRHL). -Facilitar la realización de obras y prestación de servicios por medio de contratista o concesionario (art. 49.6 TRLRHL). - Absorción del Remanente de Tesorería negativo (art. 193.2 TRLRHL). - Atención de*

---

<sup>941</sup> GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., *Manual de presupuestos y contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, p. 168 a 171.

*necesidades transitorias de Tesorería (art. 51 TRLRHL). – Cobertura y gestión del riesgo del tipo de interés y del tipo de cambio (art. 49 TRLRHL)."* I, per últim, atenent a la garantia del seu pagament "*Operaciones garantizadas mediante afectación de recursos tributarios, aval, y garantías reales sobre bienes patrimoniales. –Operaciones no garantizadas especialmente.*"<sup>942</sup>. L'emissió de deute i títols valors equivalents per part de les entitats locals gaudeixen dels mateixos condicionants i beneficis fiscals que l'emesa per l'Estat, a la que li és d'aplicació la normativa específica (art. 54 de la Llei 39/1.988)<sup>943</sup>.

### **15.3 L'emissió de deute com a sistema d'obtenció de recursos econòmics.**

Com hem vist, el deute és un element incorporat dins del macro concepte de recursos de les hisendes locals. El finançament de les despeses de capital mitjançant deute és un sistema que, segons la doctrina, permet "*(i) La distribución del beneficio al sincronizar en el tiempo el pago de los costes del proyecto, mediante amortización de la deuda, con los beneficios que genera. (ii) El incremento del número de beneficiarios del proyecto da lugar a la extensión del número de contribuyentes, reduciendo el coste per cápita. (iii) No hay que olvidar el efecto inflación, que puede determinar una disminución de términos reales del coste de la inversión. (iii) El coste del proyecto de inversión acostumbra a ser demasiado gravoso para su repercusión impositiva, ya que conduciría a fuertes movimientos en los tipos impositivos a lo largo del período de ejecución, con el problema añadido de la incertidumbre respecto a los tipos futuros*", tot i exigir l'afectació del deute exclusivament a despeses d'inversió i a una estructuració de l'amortització del deute amb l'amortització tècnica, permetent, efectivament, una reducció de la pressió fiscal cap a la ciutadania<sup>944</sup>.

### **15.4 L'exclusió de les operacions de crèdit de la legislació en matèria de contractació pública.**

La legislació en matèria de contractació pública ha vingut regulant una exclusió expressa de l'aplicació d'aquella quina és la dels contractes financers. Si bé la redacció inicial de 1995 configurava aquesta tipologia de contractes com de serveis (art. 207), la llei 13/1996

---

<sup>942</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 1.143 i 1.144.

<sup>943</sup> *Ibidem*, p. 1.144.

<sup>944</sup> MALAVÍA MUÑOZ, L., *Manual de tesorería de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009, p. 48 i 49.

ja els va excloure. L'article 53 de la Llei 39/1988 establia que *"En caso de que no existan previsiones presupuestarias al efecto, será de aplicación, en todo caso, el artículo 9 de la mencionada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo que se realice la oportuna adaptación del presupuesto o de sus bases de ejecución, como condición previa a la viabilidad de los compromisos adquiridos para suscribir la correspondiente operación de crédito. Dicha modificación deberá realizarse por acuerdo del Pleno de la corporación, en cualquier caso"* (en el mateix sentit el TRLHL). Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ la legislació en matèria d'hisendes no podia modificar el contingut de la Llei de contractes públics sent, a més, il·lògic que les operacions a llarg termini resultin incloses i les de curt termini no<sup>945</sup>.

La Llei 53/1999, de 28 de desembre, incloïa, dins de l'àmbit d'aplicació de la dita llei, els contractes d'assegurances, bancaris i financers, si bé els qualificava de privats, pel que el règim jurídic aplicable, fins a la selecció del contractista era l'administratiu. El Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel que s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic, en el seu article 4.1.l) els exclou, clarament, en recollir en el dit article *"Los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta y transferencia de valores o de otros instrumentos financieros, en particular las operaciones relativas a la gestión financiera del Estado, así como las operaciones destinadas a la obtención de fondos o capital por los entes, organismos y entidades del sector público, así como los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones de tesorería"*. En el mateix sentit el recent l'article 10 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, per la que es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les Directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, relatiu als negocis i contractes exclosos en l'àmbit financer, segons el qual *"Están excluidos del ámbito de la presente Ley los contratos relativos a servicios financieros relacionados con la emisión, compra, venta o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros en el sentido de la Directiva 2004/39/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE, del Consejo y la Directiva 2000/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/ CEE, del Consejo. Asimismo quedan excluidos los servicios prestados por el Banco de España y las operaciones realizadas con la Facilidad Europea de*

---

<sup>945</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 1.147.

*Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los contratos de préstamo y operaciones de tesorería, estén o no relacionados con la emisión, venta, compra o transferencia de valores o de otros instrumentos financieros*". Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ significa que si s'estableixen els criteris de selecció en les bases d'execució del pressupost s'haurà d'estar a allò que estableixin aquestes. Aquestes bases, d'acord amb el preàmbul del Reial Decret 500/1990, de 20 d'abril, que desenvolupa la matèria pressupostària regulada a la legislació d'hisendes locals, són un reflex de l'autoregulació normativa de les entitats locals pel que adquireixen una importància de relleu, doncs "*... se configuren, por su alcance y contenido, como auténticas normas presupuestarias propias aprobadas por las Corporaciones locales*", pel que GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., les destacaran com a manifestació de l'autonomia o capacitat d'autoregulació de les entitats locals<sup>946</sup>. En cas contrari, és a dir, si les bases d'execució del pressupost res diuen al respecte, la remissió a la legislació en matèria de contractació pública serà obligada<sup>947</sup>.

### **15.5 Les obligacions: la fase d'execució pressupostària generadora de crèdits exigibles per tercers.**

L'article 133.4 de la CE estableix que les administracions tant sols podran contraure obligacions financeres i realitzar despeses d'acord amb les lleis. Quelcom que ens remet a l'article 183 i, en concret, al 184 del TRLHL que determinen les fases d'execució d'un pressupost municipal, les quals són les d'autorització de la despesa, la disposició o compromís d'aquesta, el reconeixement o liquidació de la obligació i l'ordenació del pagament. Aquests preceptes es troben desenvolupats en el Reial Decret 500/1990, abans citat. El pressupost municipal, recordem, està integrat per les obligacions que com a màxim pot arribar a reconèixer un ajuntament<sup>948</sup>.

En concret, l'article 58 del RD 500/1990 estableix que "*El reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido*". Aquesta fase d'execució d'un pressupost és transcendent per al que aquí ens interessa, i així ho recullen GONZÁLEZ

---

<sup>946</sup> GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., op., cit., p. 302.

<sup>947</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 1.148.

<sup>948</sup> ROLDÁN BURGOS, F., i MALAVÍA MUÑOZ, LL., "El pressupost local" a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, p. 1.167 .



PUEYO i VIGO MARTÍN per als qui *"En la fase anterior ha nacido ya una relación contractual, pero no existe aún obligación de pagar, al no haberse ejecutado el contrato con la entrega de la cosa o la realización de la prestación objeto del mismo. Es ahora, previo el cumplimiento del requisito de la entrega o realizada la prestación, cuando va a nacer la obligación de pagar el precio pactado, por medio del reconocimiento y liquidación de la obligación"*<sup>949</sup>. Per ROLDÁN BURGOS, F., i MALAVÍA MUÑOZ, LL., l'obligació *"... és la conseqüència de la recepció d'un bé o un servei per part de l'administració: el reconeixement equilibra la contraprestació, de forma tal que els <tercers> que presten serveis o lliuren béns a l'administració veuen satisfet el crèdit que ostenten davant de la mateixa."*<sup>950</sup> Tal i com resa l'article 59 del citat RD 500/1990, l'element essencial d'aquesta fase és l'acció que comporta que *"... habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto"*; i, per últim, els efectes que d'aquesta fase se'n deriven en el marc de l'execució de la despesa és a dir, de l'existència d'un deute contra tercer, líquid i exigible<sup>951</sup>. Aquests efectes es descriuen per GONZÁLEZ PUEYO i VIGO MARTÍN de la forma següent: *"El acto de reconocimiento de la obligación supone formalmente la aparición de un acreedor concreto de la Entidad Local, por una cantidad líquida, esto es, concretada en cifra cierta i determinada. Se trata, por tanto, de una operación de trascendencia externa que, como tal, tiene su reflejo en la contabilidad patrimonial y de resultados,..."*; i, molt important, la reflexió que fan els autors *"las obligaciones reconocidas que a 31 de diciembre no hubieran sido pagadas pasan a engrosar la agrupación de presupuestos cerrados, quedando, como dice el artículo 191.1 del TRLRHL, <a cargo de la Tesorería local, de acuerdo con sus respectivas contracciones">*<sup>952</sup>.

Des d'un punt de vista internacional DÍEZ DE VELASCO ens indica que *"... el criterio preponderante es que no hay obligación de hacerse cargo de la misma por el Estado sucesor"*, tot i que *"... dicho problema ha dado origen a arreglos por la vía convencional entre el Estado sucesor y el predecesor para que el primero asuma una parte proporcional de la deuda pública o pasivo del Estado"*. Ara bé, insisteix en que la regla general seria que els Estats predecessors continuen obligats al pagament del deute respecte a súbdits estrangers, malgrat la reducció territorial, sent que l'estat que succeeix no vindria obligat a dur a terme cap pagament. Segons

---

<sup>949</sup> GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., op., cit., p. 641.

<sup>950</sup> ROLDÁN BURGOS, F., i MALAVÍA MUÑOZ, LL., op., cit., p. 1.167 .

<sup>951</sup> MALAVÍA MUÑOZ, L., op., cit., p. 305.

<sup>952</sup> GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., op., cit., p. 643.

l'autor, "Esta tesis ya la encontramos mantenida en la Sentencia arbitral de 18 de abril de 1925 referente a la Deuda pública otomana. En ella, se sentaba el criterio de que <no se puede considerar que exista en derecho Internacional un principio según el cual un Estado que adquiere una parte de territorio de otro deba al mismo tiempo asumir una parte correspondiente a la deuda pública de este último. Tal obligación no puede derivarse más que de un Tratado, por el cual el Estado en cuestión asume la obligación, y no puede mantenerse más que en las condiciones y en los límites que en dicho Tratado se estipulan>". Malgrat l'anterior, recorda que la pràctica internacional sol resolde aquesta problemàtica per la via convencional i repartint el deute públic. A títol d'exemple, exposa el cas del desmembrament de la URSS on "... doce nuevos Estados surgidos de la misma acordaron el 28 de octubre de 1991 una solución, con la conformidad de los acreedores extranjeros del Grupo de los Siete (conocido como <G-7>, formado por EE.UU., Canadá, Francia, Reino Unido, Italia, Alemania y Japón), consistente en aceptar por los nuevos Estados surgidos de la antigua U.R.S.S. la responsabilidad solidaria, otorgando un mandato a una autoridad bancaria única (bajo el control de un Consejo interestatal) para la administración de esa deuda y con capacidad de hacer inventario de la misma, negociar y aceptar nuevas obligaciones y hacer el reparto consiguiente, siendo pues el único interlocutor con los acreedores extranjeros. Los Estados signatarios se comprometieron al pago de dicha deuda y a suministrar las divisas necesarias y a cooperar con los acreedores extranjeros y con las organizaciones internacionales"<sup>953</sup>.

---

<sup>953</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., op., cit., p. 313 i 314. La Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en Matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983, en la seva part 4 regula els Deutes d'Estat. L'article 33 defineix aquest deute com "toda obligación financiera de un Estado predecesor para con otro Estado, para con una organización internacional o para con cualquier otro sujeto de derecho internacional, nacida de conformidad con el derecho internacional". Els efectes del traspàs del deute comportarà (art. 34) "... la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que pasan al Estado sucesor, ..."; respecte a la data del traspàs del deute (art. 35) "Salvo que los Estados interesados acuerden o un órgano internacional apropiado decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de las deudas de Estado del Estado predecesor será la de la sucesión de Estados", sense que la successió afecti als drets i a les obligacions dels creditors (art. 36). D'acord amb l'article 37 "Cuando una parte del territorio de un Estado sea transferida por éste a otro Estado, el paso de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre ellos. A falta de tal acuerdo, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado". L'article 38 regula el traspàs del deute a Estats de recent independència, establint que "Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia, ninguna deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia, a menos que un acuerdo entre ellos disponga otra cosa por razón del nexo entre la deuda de Estado del Estado predecesor vinculada a su actividad en el territorio al que se refiere la sucesión de Estados y los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado de reciente independencia. El acuerdo a que se refiere el párrafo 1 no podrá menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales, ni su cumplimiento podrá poner en peligro los equilibrios económicos fundamentales del Estado de reciente independencia". L'article 39 regula la unificació d'Estats i el 41 la dissolució d'aquests.

### **15.6 La divisió o partició de deutes i obligacions en el projecte de divisió de béns, drets i obligacions.**

Per BARRANCO VELA aquest és un aspecte material clau al que se li ha d'aplicar el principi de proporcionalitat en tota la seva extensió doncs "*en cualquier caso, sobre todo en relación a las deudas, no se podrá perjudicar ni modificar las relaciones con terceros*"<sup>954</sup>. En aquest sentit ESCUÍN PALOP articula un sistema de divisió fonamentant en arguments jurídics i en qüestions d'equitat "*El beneficio obtenido para los habitantes del territorio cedido, el principio res transit cum suo anore y la circunstancia de que las deudas municipales se contraen en última instancia por la población, impiden que el municipio sucesor pueda escapar a la obligación de participar en su pago*", pel que la divisió del deute és preceptiva, tot i que no operar *ipso iure* la novació del deutor doncs "*Frente al acreedor, el municipio originario sigue siendo, pese a la segregación efectuada, el deudor, salvo que el acreedor consienta la novación. El pacto de distribución de las deudas entre el municipio segregado y el sucesor debe decidir la cuantía con la que participará el municipio sucesor y la forma en que efectuará el pago al municipio originario, único responsable frente al acreedor de su pago*". En aquest sentit l'autora exposa criteris que poder ser utilitzats per a la distribució del deute com "*... la extensión del territorio cedido, del número de habitantes, de la finalidad de las deudas contraídas o de la presión fiscal que soportaban los habitantes de la porción segregada.*", i per al pagament del mateix "*El pago al municipio originario se podrá efectuar de forma fraccionada o por la entrega en una sola vez de la parte de las deudas que le corresponde satisfacer según lo pactado en el municipio sucesor*"<sup>955</sup>.

PERDIGÓ i SOLÀ estructura la seva proposta de divisió del deute existent o contret pel municipi originari distingint dues situacions entorn a la naturalesa del deute. En primer lloc, entén que caldrà distingir el que anomena com a deute localitzable o ubicable en el territori. Aquest serà aquell l'origen del qual prové d'una acció que es pugui identificar de forma particularitzada i ubicar de forma concreta en el territori. En aquest cas, proposa utilitzar tècniques com la de la compensació econòmica o patrimonial o bé, per al cas d'infraestructures, obres o altres inversions en curs, la cessió del títol jurídic contractual. Per a la resta de situacions, les del deute no identificable o bé no localitzable sobre el territori,

---

<sup>954</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 304.

<sup>955</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.315.

entén que correspon l'aplicació del principi de proporcionalitat vehiculat a través dels criteris del nombre d'habitants i de la riquesa imposable<sup>956</sup>. CASTELAO RODRÍGUEZ seguirà l'opinió de l'anterior "..., *el nuevo Municipio o el Municipio que se anexiona la parte del territorio segregado, ha de hacer frente a la parte proporcional de las deudas contraídas por el Municipio que ha desaparecido o perdido parte de su término. Los créditos pueden ser devueltos conforme a la normativa civil*"<sup>957</sup>.

Respecte les operacions de crèdit PERDIGÓ I SOLÀ considera al respecte que "... *las operaciones de crédito cuyas deudas por devolución del principal más los intereses hayan de ser compartidas puede recurrirse a alguna de las formas de asunción de deuda amparadas por los artículos 1.203 a 1.208. La doctrina, además de la novación extintiva de la deuda por cambio del deudor, ha elaborado diversos tipos negociables de novación meramente modificativa, como son la expromisión, el contrato de asunción de deuda y la delegación, que pueden ser útiles para la asunción parcial de este tipo de deudas, así como las derivadas de obras y servicios*"<sup>958</sup>.

### **15.7 La naturalesa jurídica del deute: els efectes del seu caràcter civilista en la partició.**

En el marc de les consideracions respecte a la partició del deute, en sentit estricte, cal recordar la naturalesa jurídico-privada del contracte que analitzem, pel que el seu ordenament jurídic l'hem de trobar en el Codi Civil. En primer lloc entenem que, la figura de la subrogació en aquest aspecte no resultaria del tot indicat doncs, com indica HERNÁNDEZ GIL "*El presupuesto de la subrogación es el mantenimiento de la relación obligatoria inicial*"<sup>959</sup>. La segregació en sí comporta la partició del deute, pel que la obligació inicial, en principi, no es manté.

Cal tenir present que d'acord amb la doctrina tradicional relativa a la novació extintiva, aquesta implicaria l'extinció de la relació contractual entorn al deute arrel de la modificació de

---

<sup>956</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 57.

<sup>957</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 176.

<sup>958</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 57 i 58.

<sup>959</sup> HERNÁNDEZ GIL, A., *Derecho de Obligaciones. Obras Completas*, Tom. III, ESPASA CALPE, Madrid, 1988, p. 212.

la figura subjectiva del deutor<sup>960</sup>. Aquesta posició seria hereva directa del dret romà, formalista i rígid, doncs no admetia que un crèdit pogués transmetre's o canviar l'objecte d'un deute. La flexibilització d'aquesta postura serà necessària i portarà el nom de novatio<sup>961</sup>. Per HERNÁNDEZ GIL, l'obligació, en general, pot transformar-se, és a dir, modificar-se, abans que extingir-se, doncs "*La progresiva despersonalización y espiritualización del vínculo le dotan de una flexibilidad que permite su mantenimiento y coexistencia, aunque se introduzcan cambios*"<sup>962</sup>. Díez-PICAZO ens recorda que l'article 1203.3 del Codi Civil reconeix aquesta possibilitat, però indicant encertadament que el canvi en la figura del deutor requereix el consentiment del creditor, ex. article 1205 del mateix text legal, "*... pues para él (el creditor) la persona del deudor no es indiferente: sus condiciones de seriedad y moralidad, de solvencia y de responsabilidad son decisivas*". També, HERNÁNDEZ GIL ja que, en general, "*La sustitución de una persona jurídica por otra requiere el concurso de quienes constituyeron la originaria*"<sup>963</sup>. Amb el consentiment del creditor, la modificació subjectiva del deutor no comporta una novació extintiva, que suposaria l'aparició d'un nou deute amb un nou deutor, sinó tant sols una novació modificativa, i cita les sentències del Tribunal Suprem de 30 de març de 1978 i de 11 de desembre de 1979, a títol d'exemple<sup>964</sup>, sense que es requereixin especials requisits formals<sup>965</sup>. En el mateix sentit, SANCHO REBULLIDA: "*Según se ha visto, el Código regula – aunque con terminología ambigua en su descripción (art. 1.203.2.º)- la novación subjetiva pasiva, el cambio del deudor mediante la extinción de la prior obligatio y el nacimiento, en su lugar, de otra nueva con distinto deudor (arts. 1.205 y 1.206; expromisión y delegación, respectivamente). En cambio, no regula la transmisión pasiva de las obligaciones, el cambio del deudor con subsistencia del vínculo. Con todo, la doctrina dominante admite, a partir de la monografía de CLEMENTE DE DIEGO, tal posibilidad, estimándose seguro el que, ..., nada*

---

<sup>960</sup> Díez-PICAZO, L., i GULLÓN, A., *Sistema de derecho civil. El contrato en general. La relación obligatoria. Contratos en especial. Cuasi contratos. Enriquecimientos sin causa. Responsabilidad extracontractual.*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1995, p. 254 a 256. HERNÁNDEZ GIL, A., op., cit., p. 529 a 543. En general veure, AAVV., "*Revista de derecho privado. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*", ALBADALEJO, M., (Dir.), Vol. 1, Tom. XVI, Madrid, 1980, p. 515 a 665.

<sup>961</sup> LACRUZ BERDEJO, J.L., *Nociones de derecho civil patrimonial e introducción al derecho*, JMB, Madrid, 1989, p. 283 i 284.

<sup>962</sup> HERNÁNDEZ GIL, A., op., cit., p. 529.

<sup>963</sup> *Ibidem*, p. 531.

<sup>964</sup> Díez-PICAZO, L., i GULLÓN, A., *Sistema de derecho civil. El contrato...*, op., cit., p.262 i 263.

<sup>965</sup> HERNÁNDEZ GIL, A., op., cit., p. 531 i 532.

*se opone hoy conceptualmente a que el mismo pueda cambiar el deudor –lo mismo que el acreedor, reconocidamente en el Código- con subsistencia de la misma obligación.* <sup>966</sup>.

Cal advertir que tal i com extensament i detalladament recull SANCHO REBULLIDA, la doctrina civilista no és pacífica entorn a la modificació del deutor i els seus efectes i conseqüències, doncs "... las deudas: no son transmisibles aisladamente, es decir, a título singular; pero sí que lo son junto con el patrimonio que gravan, es decir, a título universal, porque, ciertamente, las deudas son <agujeros del patrimonio>; junto a ellos pueden transmitirse; ..." <sup>967</sup>. No podem, de forma mimètica, aplicar les consideracions civilistes al respecte, doncs l'element sobre el que bascula aquesta teorització civilista és el concepte, precisament, civil del patrimoni, quelcom que difereix del concepte administratiu de patrimoni doncs, l'actiu d'aquest, en estar vinculat a una finalitat pública superior, pot prendre's en consideració de forma singular i diferenciada al del total del passiu. ALBADALEJO entén que cal admetre la modificació subjectiva del deutor, en sentit de transmissió del deute, doncs considera que el canvi dels elements de l'obligació seria una modificació i que cap precepte estableix que la modificació de la figura del deutor comporti l'extinció de la obligació i, sent així i en virtut del principi d'autonomia de les parts, res impedeix a aquestes a modificar l'obligació <sup>968</sup>.

Per tant, en el procés de divisió o participació, la concurrència de la voluntat del creditor tindrà efectes, doncs podrà acceptar aquella novació modificativa, o no. En cas que l'acceptés, la divisió del deute es podria dur a terme. En cas contrari, el municipi que no pogués assumir el deute contret pel municipi matriu arrel de la negativa del creditor, hauria de compensar, fora de la relació contractual de deute, al municipi matriu. El consentiment del creditor podrà ser "...anterior, coetáneo o posterior al negocio de asunción, y por su forma, expreso o tácito.". Més important, des del punt de vista civil, "Su falta producirá la ineficacia del negocio no sólo frente al acreedor, sino entre ambos deudores, salvo voluntad contraria de las partes" <sup>969</sup>.

---

<sup>966</sup> SANCHO REBULLIDA, F. De ASIS, "La novación, que consiste en sustituirse un nuevo deudor en lugar del primitivo, puede hacerse sin el consentimiento de éste, pero no sin el consentimiento del acreedor", a ALBADALEJO, M., (Dir.), *Revista de derecho privado. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Vol. 1, Tom. XVI, Madrid, 1980, p. 576 i 577.

<sup>967</sup> *Ibidem*, p. 615.

<sup>968</sup> ALBADALEJO, M., *Compendio de Derecho Civil*, Bosch, Barcelona, 1974, p. 205 i 206.

<sup>969</sup> DÍEZ-PICAZO, L., I GULLÓN, A., *Sistema de derecho. El contrato...*, op., cit., p.262.

La novació es produirà mitjançant tres institucions distintes, segons SANCHO REBULLIDA, que seran la delegació<sup>970</sup>, l'expromissió<sup>971</sup> i el contracte d'assumpció<sup>972</sup>. Podria existir una assumpció acumulativa caracteritzada pel fet que el deutor originari no desapareix. Tant aquest com el nou deutor resultarien obligats davant del creditor en règim de solidaritat passiva o solidaritat de deutors. També la expromissió, citada per PERDIGÓ i SOLÀ com abans hem vist, que articula un conveni entre el nou deutor que allibera al primitiu i el creditor, i que no requereix ni el consentiment ni el coneixement del deutor primitiu (art. 1205 CC), també pot ser expromissió acumulativa si no s'allibera el deutor originari<sup>973</sup>. També podria articular-se la figura de la delegació del deute (reconeguda implícitament en l'article 1.206 del CC). Segons DIEZ-PICAZO: "*Hay delegación –dice P. GIDE- siempre que en lugar de proporcionar a una persona directamente y por nosotros mismos un valor cualquiera, se lo proporcionamos indirectamente, dando a otra persona la orden de suministrárselo*". Apareixen aquí tres subjectes, que són el delegant, que és qui ordena o invita al pagament, el delegat, que rep i executa i el delegatari que es la persona a favor del qual el delegat assumeix la obligació o realitza la prestació. Tot i que existeixen dos formes de delegació, ens interessa la passiva o de deute, doncs comporta que el delegant és el deutor delegatari, que delega la funció de deutor, que l'assumeix el delegat, i que pot ser perfecta si el delegant queda alliberat o, imperfecta, si es produeix la cumulativitat. En definitiva, el delegat assumeix en el seu nom propi una determinada obligació enfront el delegatari o efectua de manera directa una prestació al seu favor, distingint així entre la delegació promissora (*delegatio promittendi*) i la delegació solutoria (*delegatio solvendi*)<sup>974</sup>.

Per últim, cal contemplar la via de la cessió del contracte, doncs és un negoci jurídic que contemplaria la transferència de la totalitat de la relació obligatòria. DIEZ-PICAZO entén, en primer lloc, que "*Aunque nuestro Derecho positivo no contenga normas que admitan y regulen con carácter general la figura de la cesión del contrato, parece que no hay ninguna dificultad en construirla al amparo del principio general de libertad de pactos del artículo 1.255 del Código Civil*", entenent que la doctrina de la teoria unitària<sup>975</sup> s'ha imposat i que la l'anterior figura jurídica permet la transmissió d'una situació jurídica complexa. Per tal que aquesta sigui

---

<sup>970</sup> LACRUZ BERDEJO, J.L., *Nociones de derecho civil patrimonial e introducción al derecho*, JMB, Madrid, 1989, p. 288 i 289.

<sup>971</sup> ALBADALEJO, M., op., cit., p. 206.

<sup>972</sup> SANCHO REBULLIDA, F. De ASIS, op., cit., p. p. 631. LACRUZ BERDEJO, J.L., op., cit., p. 287 i 288.

<sup>973</sup> SANCHO REBULLIDA, F. De ASIS, " op., cit., p. 632 i 633.

<sup>974</sup> DIEZ-PICAZO, L., i GULLÓN, A., *Sistema de derecho civil. El contrato...*, op., cit., p. 263 a 265.

<sup>975</sup> HERNÁNDEZ GIL, A., op., cit., p. 370 i 371.

operativa es requereix el consentiment del contractant cedit i que les prestacions contractuals estiguin, encara, pendents d'execució<sup>976</sup>. SANCHO REBULLIDA ens parla del contracte d'assumpció de deute com aquell que *"... es celebrado por el deudor con un tercero, por el que éste asume –toma sobre sí-la deuda para la futura extinción de la anterior. De momento es, por tanto, pura relación interna: sin efecto directo frente al acreedor, aunque en su ventaja, pues, aumenta la probabilidad de cumplimiento de la obligación; pero hasta que concurra el consentimiento del acreedor pueden resolverlo los dos contratantes por mutuo disenso"*, i on el creditor pot ignorar aquesta relació jurídica, doncs no existeixen dos deutors, sinó dos subjectes obligats, no acumulativament sinó disjuntivament. Tant sols quan el creditor consent l'assumpció, *"... el contrato se hace irrevocable (revocable sólo mediante el consentimiento de los tres sujetos); entonces puede pactarse la subsistencia solidaria o subsidiaria de la deuda originaria –y, entonces, se denomina <asunción acumulativa>- o bien la extinción de la obligación del primitivo deudor –<asunción primitiva o liberatoria>-; normalmente, la voluntad de la liberación podrá ser interpretada como dirigida a la subsistencia de las relaciones accesorias, etc., es decir, a que inter partes se considere que es la misma obligación"*<sup>977</sup>.

En relació a aquesta qüestió, PARADA entén que la substitució de la persona del deutor o la subrogació a un tercer en els drets del creditor, sense que l'obligació, en principi, s'extingeixi, restaria emparada pels articles 1203 i 1204 del CC, regulació aquesta en principi aplicable als contractes administratius, a menys que aquella novació comportés una vulneració de la legislació sobre contractació pública<sup>978</sup>.

## **15.8 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

**15.8.1 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca: el dictamen emès per Francesc LLISET BORRELL el 18 de gener de 1991, sota el títol "*Sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca y Salou para constituir el Municipio independiente de Salou*".**

---

<sup>976</sup> DÍEZ-PICAZO, L., I GULLÓN, A., *Sistema de derecho civil. El contrato...*, op., cit., p. 266 i 267.

<sup>977</sup> SANCHO REBULLIDA, F. De ASIS, op., cit., p. 630 i 631.

<sup>978</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, op., cit., p. 304 i 305.



Per l'autor, abans de l'adopció de criteris de divisió heterònoms cal estar als acord o pactes entre els municipis afectats. Respecte als deutes i les obligacions a dividir, segons indica, existia acord entre els Municipis de Vila-seca i de Salou en relació al criteri de repartiment d'aquests. L'acord, es configurava de la forma següent<sup>979</sup>:

- a) Deutes i càrregues relatives a obres i serveis específics a Vila-seca, que corren a càrrec d'aquest.
- b) Deutes i càrregues relatives a obres i serveis específics a Salou, que corren a càrrec d'aquest. En aquest cas es produiria la subrogació directe.
- c) Deutes i càrregues indivisibles. O definides també com a no localitzables. Aquestes es distribuïran d'acord amb el principi de proporcionalitat, és a dir, utilitzant els criteris de població i riquesa imposable.

Per LLISSET BORRELL la instrumentalització d'aquesta assumpció voluntària de deutes s'hauria de vehicular a través de la tècnica que recollia l'article 1205 del Codi Civil. "*Pero no puede perderse de vista que la modificación de las obligaciones de la persona del deudor se ha operado no voluntariamente sino en virtud del decreto de creación de un nuevo municipio y sus correspondientes actos de ejecución, que en este caso se concretarán, en última instancia, en una resolución de la Dirección General de la Administración Local por que se resuelva el conflicto de competencias entre el Municipio Matriz y el Municipio segregado. Por ende, para que dicha resolución sea operativa ante el Banco de Crédito Local u otros acreedores deberá serles notificada bien por el Ayuntamiento de Salou, o, en su defecto, por el propio Centro directivo que resuelva el conflicto de competencias, ...*"<sup>980</sup>, afirma l'autor.

Per últim, destacar que l'autor entén que des de la perspectiva de l'Ajuntament de Salou, resultaria aplicable l'article 45 de la Llei General Pressupostaria segons el qual "*... impone a las Administraciones públicas el pago de intereses si éstas no pagan al acreedor dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución, resolución que sería de la Dirección General de la Administración local a falta de acuerdo, y, en su caso, la de los Tribunales competentes*". Des de la perspectiva dels que signaren l'escrit de segregació, és a dir, els peticionaris de la segregació, entraria en joc la responsabilitat subsidiària ex. article

---

<sup>979</sup> Instància inicial de 16 d'abril de 1981, escrit dirigit a la Generalitat de Catalunya de 22 de desembre de 1989 i comunicació de la Comissió Gestora de Salou a l'Ajuntament de Vila-seca el dia 13 de juliol de 1990.

<sup>980</sup> LLISSET BORRELL, F., "*Sobre la división de bienes,...*", op., cit., p. 20 i 21.

20.2.2 del RPDT respecte a la part dels crèdits que existeixin. Aquest principi de subsidiarietat habilitaria a l'Ajuntament de Vila-seca a utilitzar els privilegis d'execució forçosa contra particulars recollits en l'ordenament jurídic<sup>981</sup>.

### **15.8.2 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou.**

#### **A) Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sota el títol "*sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou.*"**

GÓMEZ-FERRER MORANT, en relació als deutes i obligacions concretes pel Municipi originari de Vila-seca i Salou fins el dia 31 de desembre de 1989, distingeix fins a tres grups, que serien les següents: en primer lloc, les corresponents a obres i serveis que es poden localitzar. Els anomena localitzables, distingint-los en si es troben en el terme municipal de Salou o de Vila-seca. En aquest cas, considera que la part dels deutes i obligacions encara pendents de complir a partir del dia 31 de desembre de 1989 s'imputin, sense més, a cada nou municipi, segons la seva localització. Per tant, entén que es produeix una subrogació de cada municipi en la posició deutora del municipi originari.

En segon lloc, les que corresponen a obres i serveis que, per naturalesa o funcionalitat, no són localitzables, és a dir, no imputables a un territori en concret i, per tant, indivisibles. En aquest cas proposa la distribució d'aquestes (també tant sols en la part pendent a 31 de desembre de 1989) entre els dos nous municipis, en funció del principi de proporcionalitat és a dir, en aplicació dels criteris de població i riquesa imposable. Per al cas que els creditor poguessin plantejar problemes en la subrogació plantejada, l'autor considera que "*... podría pensarse en hacer una cuenta total con esta clase de obligaciones y llegar una distribución de las mismas que, respetando básicamente la proporcionalidad, permite una subrogación de cada municipio en las relaciones obligacionales completas. El ajuste final, si fuere preciso, podría hacerse mediante compensación en metálico al Municipio perjudicado, en la cuenta de liquidación final*"<sup>982</sup>.

---

<sup>981</sup> *Ibidem*, p. 22 i 23.

<sup>982</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns...*", op., cit., p. 27 a 32.

**B) Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, sota el títol "Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou".**

Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ, de la mateixa forma que per als béns, els deutes i les càrregues també han de ser assumides, segons corresponguin, pel municipi de Salou, d'acord amb allò que disposi el projecte de divisió de béns, drets i obligacions, en base a què els veïns del nou municipi "*... no pueden escapar a la obligación de atender al pago de las deudas contraídas –en su beneficio- por el Municipio originario*". Adverteix, però, que la novació del deutor no opera "*ipso iure*" per la segregació, doncs "*El pacto de distribución de deudas entre Vilaseca y Salou debe decidir la cuantía en que éste participará en el pago de las obligaciones reconocidas y no atendidas al 31.12.89 ("resultas de acreedores"), pues frente a los acreedores –mientras no consientan la novación- es Vilaseca el único municipio deudor*", és a dir, cal notificar al creditor l'assumpció de deutes<sup>983</sup>.

### **15.9 Sobre la divisió o partició dels recursos econòmics.**

Els municipis han de disposar de recursos econòmics suficients per al desenvolupament de les seves competències, arrel del principi de suficiència financera reconegut a l'article 142 de la CE<sup>984</sup> i, també, a l'article 9 de la Carta Europea d'Autonomia Local, pel que es configuren com a hisendes mixtes amb recursos propis. Uns tributs propis que es trobaran subjectes a reserva de llei (art. 31 de la CE)<sup>985</sup>. La relació de recursos de les entitats locals la trobem recollida a l'article 2 del TRLRHL i que podran ser ingressos procedents del seu patrimoni i altres de dret privat, els tributs propis classificats en taxes, contribucions especials i impostos i els recàrrecs exigibles sobre els impostos de les comunitats autònomes o altres entitats locals, les participacions en els tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes, les subvencions, els percebuts en concepte de preus públics, el producte de les operacions de crèdit, el producte de les multes i sancions en l'àmbit de les seves competències, les altres prestacions de dret públic. Respecte a l'anterior, ARIAS ABELLÁN manifesta que "*..., s'identifiquen com a recursos, d'una banda, els tributs –com a principal prestació patrimonial pública de les establertes amb*

---

<sup>983</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "*Respeto la incidencia...*", op., cit., p. 16 i 17.

<sup>984</sup> ARIAS ABELLÁN, M.D., "*Les Hisendes Locals*", GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, p. 1.251 i 1.255.

<sup>985</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de ...*, op., cit., p. 1.055 i 1.056.

*exclusiva finalitat financera-, els preus públics –que participen d'ídèntica finalitat- i les sancions pecuniàries –que són prestacions patrimonials no financeres però que, com que són dineràries, constitueixen ingressos públics que han de destinar-se al finançament de despeses públiques encara que, en cap cas, són recursos constitutius de la hisenda d'un ens públic-; d'una altra banda, el patrimoni, l'emprèstit i les transferències entre les quals s'inclouen les participacions i les subvencions. És a dir, la hisenda local està constituïda per tots els recursos financers propis de qualsevol hisenda i, a més a més, per tots els ingressos que s'obtinguin al marge de quina sigui la finalitat del seu establiment"<sup>986</sup>.*

D'acord amb l'article 2 de la LGT els tributs, sigui quina va sigui la seva denominació, es classificaran en taxes, que són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de dret públic que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular l'obligat tributari, quan els serveis o activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als obligats tributaris o no es prestin o realitzin pel sector privat; en contribucions especials, que són els tributs el fet imposable dels quals consisteix en l'obtenció per l'obligat tributari d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics i els impostos, que són els tributs exigits sense contraprestació el fet imposable del qual està constituït per negocis, actes o fets que posen de manifest la capacitat econòmica del contribuent.

Així, podem distingir entre els impostos obligatoris, que seran l'impost sobre béns immobles (IBI), l'impost sobre activitats econòmiques (IAE) i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM), i els potestatsius, que seran l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO) i el relatiu a l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana (IVTNU). Els primers, seran exigits en tot el territori espanyol per cada municipi, podent aquests introduir els elements definidors de l'impost que considerin oportuns, d'acord amb la seva autonomia de gestió i en estricta subjecció a la legalitat vigent, fent ús de la potestat reglamentària, que es traduirà en les ordenances fiscals corresponents. Els segons, seran establerts o suprimits en el marc de les ordenances fiscals de cada municipi.

---

<sup>986</sup> ARIAS ABELLÁN, M.D., op., cit., p. 1.240 i 1.241.

L'IBI és un impost directe i real, el fet imposable del qual consistirà en la titularitat sobre béns immobles rústics, urbans i de característiques especials d'algun dret real de superfície, d'usdefruit, de propietat o de concessió administrativa. L'IAE és un impost directe i objectiu; el fet imposable del qual consisteix en el mer exercici en territori nacional d'una activitat econòmica, empresarial, professional o artística, exercida o no en local determinat, i estigui especificada o no en les tarifes de l'impost. L'IVTM és un impost directe i obligatori. El seu fet imposable és la titularitat d'un vehicle apte per a circular per qualsevol classe o categoria de via pública. L'ICIO és un tribut indirecte i potestatiu consistent en gravar la realització, dins del terme municipal, de qualsevol construcció, instal·lació o obra que exigeixi llicència urbanística, s'hagi aquesta obtingut o no. L'IIVTNU és un impost directe i gravarà l'increment de valor que experimenten els terrenys i que es posa de manifest a conseqüència de la transmissió de la propietat per qualsevol títol o de la constitució o transmissió de qualsevol dret real de gaudi limitatiu del domini, sobre els referits immobles<sup>987</sup>.

També amb el concepte de tribut trobarem les taxes i les contribucions especials. Les primeres, tindran com a finalitat gravar la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local, així com per la prestació de serveis públics o la realització d'activitats administratives de competència local que es refereixin, afectin o beneficiïn de manera particular als subjectes passius. En tot cas, tenen la consideració de taxes les prestacions patrimonials que estableixin les entitats locals per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local i la prestació d'un servei públic o la realització d'una activitat administrativa en règim de dret públic de competència local que es refereixi, afecti o beneficiï de manera particular al subjecte passiu, quan es produeixi qualsevol de les circumstàncies següents: a) Que no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als administrats. A aquests efectes no es considerarà voluntària la sol·licitud o la recepció per part dels administrats quan vingui imposada per disposicions legals o reglamentàries, quan els béns, serveis o activitats requerits siguin imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant. b) Que no es prestin o realitzin pel sector privat, estigui o no establerta la seva reserva a favor del sector públic d'acord amb la normativa vigent. S'entén que l'activitat administrativa o servei afecta o es refereix al subjecte passiu quan hagi estat motivat directament o indirectament per aquest en raó que les seves actuacions o omissions obliguin les entitats locals a realitzar d'ofici activitats o a prestar serveis per raons de seguretat, salubritat, de proveïment de la població

---

<sup>987</sup> PERETÓ i GARCIA, M., "Les hisendes locals (II): els ingressos tributaris. Els impostos", a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, p. 1.257 a 1.280.

o d'ordre urbanístic, o qualsevol altres. Tot i no ser tributs, sinó altres ingressos de dret públic, els preus públics apareixeran quan aquestes dues últimes condicions no es donin<sup>988</sup>. Al seu torn, les contribucions especials gravaran l'obtenció pel subjecte passiu d'un benefici o d'un augment de valor dels seus béns com a conseqüència de la realització d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics, de caràcter local, per les entitats respectives. Tindran la consideració d'obres i serveis locals les que realitzin les entitats locals dins l'àmbit de les seves competències per complir els fins que els estiguin atribuïts, excepció feta dels que aquelles executin a títol de propietaris dels seus béns patrimonials, i les que realitzin aquestes entitats per haver-los estat atribuïts o delegats per altres entitats públiques i aquells la titularitat dels quals hagin assumit d'acord amb la llei<sup>989</sup>.

Entre altres ingressos de dret públic que no gaudiran de la condició de tributs hi trobarem els provinents de les subvencions, multes i sancions, operacions de crèdit, amb caràcter residual, les altres prestacions de dret públic i, finalment, els que provenen de la participació dels tributs de l'Estat i de les CCAA (cessió de percentatges de recaptació d'impostos estatals, participació en els tributs de l'estat, etc...)<sup>990</sup>.

Per últim, els ingressos de dret privat seran els rendiments o productes de qualsevol naturalesa derivats del patrimoni de l'ens local, com també les adquisicions per herència, llegat o donació. També tindran aquesta consideració els provinents de l'alienació de béns patrimonials, tot i que aquests recursos econòmics tindran un caràcter extraordinari i no podran finançar despeses corrents (Art. 5 TRLRHL)<sup>991</sup>.

### **15.10 El principi de territorialitat en el sistema tributari.**

El vincle del principi de territorialitat, que no domicili fiscal<sup>992</sup> doncs aquest és el lloc de localització de l'obligat tributari en les seves relacions amb l'administració tributaria i el sistema tributari, ja el trobem recollit en la derogada Llei 230/1963, de 28 de desembre, General

---

<sup>988</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de ...*, op., cit., p. 1.082.

<sup>989</sup> FERNÁNDEZ AMOR, J. A., "Les hisendes locals (III): els ingressos tributaris. Les taxes i les contribucions especials", a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, p. 1.281 a 1.293.

<sup>990</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 1.138 a 1.142.

<sup>991</sup> *Ibidem*, p. 1.064 i 1.065.

<sup>992</sup> Article 48 de la LGT 2003.

Tributaria, doncs en el seu article 21 establia que *"Las normas tributarias obligarán en el territorio nacional. Salvo lo dispuesto por la Ley en cada caso, los tributos se aplicarán conforme a los siguientes principios: a) El de residencia efectiva de las personas naturales cuando el gravamen sea de naturaleza personal, b) El de territorialidad en los demás tributos, y, en especial, cuando tengan por objeto el producto, el patrimonio, las explotaciones económicas o el tráfico de bienes"*. La Llei 58/2003, de 17 de desembre, General Tributaria, en el seu article 20 ens definirà el concepte de fet imposable com *"... el presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal"*.

BARCELÓ BARCELÓ, ja en una visió més pràctica, farà un resum les consideracions doctrinals envers el principi de territorialitat citant en aquest àmbit material a Matías Cortés i a Sainz de Bujanda, en el sentit que *"... cualquiera que sea la naturaleza o la modalidad del hecho imponible éste tiene que realizarse en un determinado territorio por lo que el aspecto espacial de un tributo, es decir, el lugar donde se haya realizado el hecho imponible, no puede resultar indiferente al derecho tributario. ... no puede producirse el hecho imponible en más de un territorio de un ente público, puesto que aún en el supuesto que los elementos constitutivos del hecho imponible se realicen en territorios diversos, el hecho imponible como tal sólo existe cuando ha tenido lugar el último de los elementos necesarios para su exigencia"*<sup>993</sup>.

Dels principis que regeixen el sistema tributari local, que són els de legalitat, lliure circulació, capacitat econòmica i territorialitat, ens centrarem en aquest últim. Principi aquest derivat del que disposa l'article 6.1 del TRLRHL pel qual no es poden sotmetre a gravamen béns situats, activitats exercides, rendiments originats ni despeses fetes fora del territori de l'entitat respectiva ni gravar, d'aquesta manera, negocis, actes o fets celebrats o duts a terme fora del territori de l'entitat impositora, ni l'exercici o la transmissió de béns, drets o obligacions que no hagin nascut ni s'hagin de complir en aquest territori. Aquest principi té una força aplicativa de relleu en l'àmbit municipal, doncs així ho destaca la STS de 24 de maig de 1982 *"... debe ser calificado como nulo al atribuir a la Corporación municipal que aprobó dicha Ordenanza una potestad impositiva de la que carece, ya que el total del capital social de la entidad era el que correspondía o debía atribuirse a la totalidad de las agencias o sucursales"*

---

<sup>993</sup> BARCELÓ BARCELÓ, A., *La problemática de la distribución de la Licencia Fiscal y el Impuesto sobre Actividades Económicas de las Centrales Nucleares*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1997, p. 34 i 35.

*instaladas o por instalar en todo el territorio nacional, y el Ayuntamiento sólo podía gravar el capital asignado a la sucursal que se pretende abrir dentro de su término municipal, que es al único que se extiende su potestad impositiva...”, tot i que podríem trobar alguna excepció, com la que ens assenyalava la STSJ de Galicia de 28 de febrer de 1997 per la qual “ ... su prestación extraterritorial, esto es, fuera del término municipal, no enerva su devengo o exacción, pues frente a la regla general de que los servicios públicos municipales se prestan y actúan de acuerdo con el principio de territorialidad, otros principios como los de cooperación, eficacia y servicio a los ciudadanos, sin olvidar la coordinación, justifican el que, en determinadas situaciones, determinados servicios municipales se puedan y, aun, deban prestarse fuera del término municipal ...”<sup>994</sup>.*

### **15.11 La divisió o partició dels ingressos de dret públic i de dret privat.**

Per PERDIGÓ i SOLÀ una de les qüestions que compliquen la divisió o partició dels efectius corresponents als ingressos municipals és que aquesta es pretengui dur a terme en plena vigència del pressupost municipal, el que ve a ser, enmig de l'any fiscal. Per evitar-ho considera que caldria procedir a l'execució d'aquella divisió un cop estigués en vigor el pressupost de l'exercici pressupostari següent al d'aquell en què es produís l'alteració de termes municipals, doncs de no fer-se amb aquesta sistematització “...el problema de los ingresos previstos y efectivamente recaudados, en el Presupuesto siguiente durante la segregación, se plantea en una doble vertiente. Con respecto a los ingresos no localizables en el territorio segregado, como son los de Derecho privado, las subvenciones de Derecho público, los recargos y participaciones del estado o de las Comunidades Autónomas y los créditos, es obvio que la única solución es la de pactar su reparto en las estipulaciones jurídico-económicas de acuerdo con la proporcionalidad que se establezca. Ahora bien, en relación con los tributos y las multas en la medida que, ya sea a través del sujeto pasivo, del hecho imponible, o del lugar de la infracción, es perfectamente posible su localización en el territorio segregado se ha planteado si el nuevo Municipio o el anexionante pueden ejercer de inmediato su potestad tributaria o sancionadora y proceder a la recaudación, o bien que la misma corresponde todavía al Municipio desmembrado hasta el fin del ejercicio económico, procediéndose a su distribución de acuerdo con lo pactado en las estipulaciones. Entendemos que la solución más

---

<sup>994</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de...*, op., cit., p. 1.055 i 1.056.



*correcta es esta última, .... Dicha potestad no se podrá ejercer hasta tanto no se disponga de un Presupuesto y de unas Ordenanzas Fiscales que amparen la recaudación.*"<sup>995</sup>.

Al respecte, BARRANCO VELA estableix que "Un problema concreto representa el reparto de los ingresos de sanciones y multas, tanto los expedientes o pagos pendientes, como aquellas que aparezcan en relación con el Ayuntamiento matriz, pero con posterioridad a la segregación. Para la solución de este tipo de ingresos pensamos que lo más oportuno, esté o no el presupuesto aprobado o se cuente o no – que es inevitable en una primera fase – por el nuevo Ayuntamiento con unas Ordenanzas Fiscales que amparen la recaudación, sería un acuerdo global en base a la proporcionalidad y durante un tiempo transitorio, realizando la gestión del cobro el antiguo Ayuntamiento que es el que, en principio, tiene infraestructura consolidada para ello, y, cobrándose un porcentaje por la gestión del cobro de los tributos, multas y sanciones"<sup>996</sup>. Per ESCUÍN PALOP serà que "Al igual que en las deudas, el municipio sucesor debe participar de los créditos del municipio originario. El fundamento de la distribución de los créditos es el inverso al de la distribución de las deudas y los criterios en los que se puede inspirar su reparto son los mismos. El municipio originario y el sucesor pueden pactar la compensación de las deudas y de los créditos siempre que sean exigibles, líquidos y estén vencidos"<sup>997</sup>. I, finalment, per CASTELAO RODRÍGUEZ: "Hay –en este caso- que distinguir entre los ingresos no localizables en el término segregado (Derecho privado, subvenciones, recargos y participaciones del estado y Comunidad Autónoma), así como los créditos, la solución es pactar su reparto en las estipulaciones jurídico-económicas en la proporción establecida. En los supuestos de ingresos localizables en el territorio segregado parece que lo más razonable es acudir también a lo que se acuerde en las citadas estipulaciones, salvo que la recaudación sea posible efectuarla con carácter inmediato con separación fácil de las competencias de cada municipio"<sup>998</sup>.

## **15.12 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou.**

### **15.12.1 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca: el dictamen emès per Francesc LLISET BORRELL, el 18 de gener de 1991, sota el títol**

---

<sup>995</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 304 i PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 58 i 59.

<sup>996</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 304.

<sup>997</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.315.

<sup>998</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal...*, op., cit., p. 176.

***“Sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca i Salou para constituir el Municipio independiente de Salou”.***

Al respecte del cas concret de la segregació de Vila-seca i Salou, LLISSET BORRELL dirà que en aquesta massa patrimonial, els drets tributaris liquidats i no cobrats, s’adjudicaran d’acord amb el criteri de la territorialitat en tant que d’acord amb el principi de successió aquests drets, un cop practicada la divisió, tant sols es podran recaptar pel municipi a qui corresponguin segons el criteri de la territorialitat<sup>999</sup>.

**15.12.2 Els dictàmens emesos a sol·licitud de l’Ajuntament de Salou: el dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sota el títol *“sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou”.***

Tot i la distinció entre els derivats de la liquidació d’impostos, taxes, sancions o preus públics en general i els que resulten de l’administració de béns patrimonials o d’altres relacions de contingut econòmic, la solució proposada per l’autor és la mateixa. *“Todos los créditos vencidos y pendientes de pago al 31 de diciembre de 1989 deben incluirse en la cuenta de liquidación para la división de bienes, derechos y obligaciones entre los Municipios, cuyo saldo ha de distribuir conforme al criterio de proporcionalidad repetidamente invocado”.* Ara bé, diferent és el règim de gestió del cobrament i la percepció dels crèdits. Així, respecte a impostos, taxes, canons per ús de domini públic i preus públics en general, manifesta que *“Como quiera que, a partir de su constitución, el Municipio de Salou ha comenzado a ejercer la correspondiente potestad tributaria sobre su propio término y las correspondientes competencias de gestión, debe considerarse válido todo pago que se realice a dicho Municipio por cualquier deudor por los conceptos expresados y en relación con hechos imposables o determinantes de la deuda radicados en el nuevo término municipal, aunque la deuda se hubiera devengado con anterioridad al momento temporal de la división (31 de diciembre de 1989/1 de enero de 1990). En efecto, desde el punto de vista del ciudadano, es claro que a partir de la referida constitución existen dos Administraciones igualmente competentes, sin que les sea exigible mayor discernimiento sobre la competencia por razón de criterio temporal. El criterio decisivo es aquí indudablemente, dada la complejidad que de por sí tiene el proceso*

---

<sup>999</sup> LLISSET BORRELL, F., *“Sobre la división de bienes...”*, op., cit., p. 15.

*de división de bienes, derechos y obligaciones y la servicialidad propia de toda Administración según el artículo 103 de la Constitución el de la mayor simplificación posible de la actuación del ciudadano a lo largo de período que abarque el referido proceso. Cuestión distinta es la del destino a dar a las cantidades así recaudadas por cualquiera de los dos Municipios: todos los ingresos efectuados en concepto de pago de deudas y exigibles por éstos conceptos hasta el día 31 de diciembre de 1989 debe cada Municipio incorporarlas a la correspondiente cuenta de liquidación para la división de bienes, derechos y obligaciones entre ambos.*<sup>1000</sup>.

La casuística però és complexa, i la sistemàtica de la gestió encara més. Així ho expressava l'autor, des de la perspectiva del ciutadà doncs, "*Sin perjuicio de lo dicho, es claro que la legislación concurrente de dos Administraciones en la percepción de los recursos de que venimos hablando puede provocar algunas situaciones paralelas, que es preciso clarificar y resolver. Así, por ejemplo, cuando un ciudadano ha pagado al Municipio de Salou y, no obstante, el de Vilaseca continúa reclamándole –en función de su propia gestión- el correspondiente pago. En tales supuestos debe aplicarse, en función del criterio a favor del ciudadano antes establecido, la regla de que la excepción por éste del pago determina de suyo el archivo de las correspondientes actuaciones por el Municipio de Vilaseca. Con entera independencia de tal solución para el caso concreto sería aconsejable que ambos Municipios establecieran de común acuerdo pautas de actuación dirigidas a prevenir la producción de tales situaciones; en especial, sería conveniente que aceptaran intercambiarse periódicamente información acerca de la documentación tributaria y económico-financiera correspondiente y, sobre todo, de los estados de pago de ésta información, cada Municipio podría ir cancelando los expedientes en que ya se hubiera producido el pago.*"<sup>1001</sup>

Per contra, pel que fa als ingressos derivats de béns patrimonials "*En la medida en que cada Municipio tenga ya la administración de los bienes correspondientes, debe considerársele legitimado para percibir las cantidades en pago a derechos devengados con anterioridad a la fecha de división entre ambos. Las cantidades así percibidas deben llevarse, no obstante, a la cuenta de liquidación para la definitiva división de bienes, derechos y obligaciones entre ambos*" i, per últim, i en relació a la resta d'ingressos "*Cualesquiera otros ingresos que deriven de deudas vencidas y exigibles con anterioridad hasta el día 31 de diciembre de 1989 se percibirán desde luego por el Municipio de Vilaseca, pero deberán incorporarse por éste a la*

---

<sup>1000</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "*sobre diversas cuestiones relativas a la división de béns...*", op., cit., p. 24 i 25.

<sup>1001</sup> *Ibidem*, p. 26.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

*cuenta de liquidación de los derechos y obligaciones para la división de los mismos con el de Salou*<sup>1002</sup>, afirma l'autor del dictamen.

---

<sup>1002</sup> *Ibidem*, p. 26 i 27.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **16. Els efectes de la divisió en els documents, els arxius, els actes administratius, les disposicions administratives de caràcter general i els processos judicials.**

### **16.1 Respecte els documents i els arxius: l'aplicabilitat del principi de custodia.**

Per BARRANCO VELA no es pot aplicar als documents i arxius un sentit de propietat tot i que "*Distinto es el soporte técnico, mobiliario en que se encuentren o los tasados con valor de antigüedad, arte o reliquia, o los libros*". L'autor considera que la llibertat d'accés a arxius i documents per qualsevol ciutadà i més, per una administració municipal segregada, fan difícil el trencament del principi de custodia documental per part de l'ens matriu. Opina que l'operació de partició seria extremadament complexa. Podria modificar-se el criteri de la custòdia documental, que passaria al municipi novell, en els casos on quedés justificat l'interès exclusiu del nou municipi a determinats documents "*... se modifique el criterio de custodia documental y sea el nuevo Ayuntamiento quien la desempeñe, al tratarse de documentos que sean claramente de interés exclusivo para el nuevo territorio, lo cual es bastante difícil salvo en supuestos de contratos o expedientes relativos a bienes o derechos adjudicados, y aquellos otros relacionados con la propia población del municipio*".<sup>1003</sup>.

Però en aquesta matèria també resultaria d'aplicació el principi de territorialitat doncs, com ens indica ESCUÍN PALOP, es podria distingir entre aquells documents que exclusivament o de forma principal afecten o són necessaris al territori segregat, dels altres. Còpies diligenciades dels expedients o documents poden solucionar la problemàtica plantejada. Així, l'autora ens dirà que "*Mención especial merece el reparto de los archivos municipales porque pueden ser necesarios para el municipio originario y para el sucesor y porque, en ocasiones, no se pueden dividir o desglosar. El problema de su distribución se puede resolver adjudicando al municipio sucesor el original o copia de los archivos o de la parte de los mismos que sean necesarios para gestionar sus asuntos y la de aquellos otros que de forma exclusiva o principal concierne al territorio segregado*".<sup>1004</sup>.

---

<sup>1003</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 304 i 305.

<sup>1004</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.315.

Consideració més concreta feia LLISSET BORRELL en relació al projecte de partició dels municipis de Vila-seca i de Salou, arrel de la transmissió de les relacions jurídiques existents doncs, amb caràcter general "*...serán también atribuidas con arreglo al principio de territorialidad, con entrega de los respectivos expedientes, salvo casos de cotitularidad, ... consecuencia del carácter adjetivo de las relaciones procesales respecto de otras de carácter material, ...*"<sup>1005</sup>.

A nivell internacional la qüestió dels arxius també la trobem regulada a la Convenció de Viena sobre la Successió d'Estats en Matèria de Béns, Arxius i Deutes d'Estat de 1983. El seu article 20 ens defineix els Arxius d'Estat com "*todos los documentos, sean cuales fueren su fecha y naturaleza, producidos o recibidos por el Estado predecesor en el ejercicio de sus funciones que, en la fecha de la sucesión de Estados, pertenecían al Estado predecesor de conformidad con su derecho interno y eran conservados por él directamente o bajo su control en calidad de archivos con cualquier fin*", regulant els efectes a l'article 21, i pel qual "*El paso de los archivos de Estado del Estado predecesor entrañará la extinción de los derechos de ese Estado y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los archivos del Estado que pasen al Estado sucesor, con sujeción a lo dispuesto en los artículos de la presente Parte*", sent la data de traspàs, "*Salvo que los Estados interesados acuerden o un órgano internacional apropiado decida otra cosa al respecto, la fecha del paso de los archivos de Estado del Estado predecesor será la de la sucesión de Estados*" (art. 22), i en principi, a manca d'acord en contra, sense compensació (art. 23).

Per DÍEZ DE VELASCO "*En los casos de transferencia de sólo una parte del territorio, así como en los supuestos de separación y disolución, la transferencia se hará por acuerdo entre el estado predecesor y el sucesor y, a falta de tal acuerdo, se transmiten aquellos archivos relacionados exclusivamente con la parte del territorio a que se refiera la sucesión, si bien el Estado predecesor proporcionará, a petición del sucesor, reproducciones apropiadas de sus archivos vinculados a ese territorio y deberá proporcionar <la mejor prueba disponible en sus archivos relacionada con títulos territoriales del estado sucesor>*"; i, "*En el supuesto particular de estados de reciente independencia, la regla general es que los archivos que <habiendo pertenecido al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, se hubieran convertido durante el período de dependencia en archivos de estado del Estado predecesor,*

---

<sup>1005</sup> LLISSET BORRELL, F., "*Sobre la división de bienes...*", op., cit., p. 21 i 22.

*pasarán al estado de reciente independencia> y también pasará <la parte de archivos del Estado predecesor que, para una administración normal del territorio al que se refiere la sucesión de Estados, deba encontrarse en este territorio>. El paso o reproducción de otras partes de los archivos del estado predecesor distintas a las anteriormente mencionadas se determinarán mediante acuerdo (art. 28)<sup>1006</sup>.*

És interessant veure com l'article 27 del Conveni parla del traspàs dels arxius necessaris per a una administració normal del territori, que inclou aquells que afecten, de manera exclusiva o principal, al territori separat, sent l'Estat predecessor qui "*...proporcionará al Estado sucesor la mejor prueba disponible en sus archivos de Estado que guarde relación con títulos territoriales del territorio transferido o con sus fronteras o que sea necesaria para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado del Estado predecesor que pasen al Estado sucesor ...*", facilitant també reproduccions apropiades dels seus arxius relacionats o vinculats amb el territori separat. I en termes similars l'article 28 del dit Conveni, relatiu als casos d'estats de recent independència, on destaca, a més que "*El Estado predecesor proporcionará al Estado de reciente independencia la mejor prueba disponible en sus archivos de Estado que guarde relación con títulos territoriales del Estado de reciente independencia o con sus fronteras o que sea necesaria para aclarar el sentido de los documentos de los archivos de Estado del Estado predecesor que pasen al Estado de reciente independencia en aplicación de las otras disposiciones del presente artículo*", que "*El Estado predecesor cooperará con el Estado sucesor en los esfuerzos dirigidos a recuperar cualesquiera de los archivos que, habiendo pertenecido al territorio al que se refiere la sucesión de Estados, hubieran sido dispersados durante el periodo de dependencia*", destacant que "*Los acuerdos que se celebren entre el Estado predecesor y el Estado de reciente independencia en materia de archivos de Estado del Estado predecesor no podrán menoscabar el derecho de los pueblos de esos Estados al desarrollo, a la información sobre su historia y a su patrimonio cultural*".

## **16.2 Els efectes sobre els actes administratius i les disposicions administratives de caràcter general.**

---

<sup>1006</sup> DÍEZ DE VELASCO, M., op., cit., p. 315.



Per SANTIAGO NINO el concepte de territori és jurídic. Entén que la individualització d'un dret pel territori on les seves normes s'apliquen és una qüestió circular, ja que el territori s'identifica pel dret que en ell s'aplica. El criteri de la territorialitat seria un criteri d'individualització d'un sistema jurídic que algú estaria inclinat a utilitzar de forma espontània<sup>1007</sup>.

Per ESCUÍN PALOP, a diferència del que succeeix amb la intransmissibilitat de les disposicions administratives de caràcter general, com veurem tot seguit, considera que els actes administratius, en general, no compartirien l'aplicació d'aquell principi "*El municipio sucesor puede proceder a la ejecución de los actos administrativos del municipio o de los municipios originarios cuando tuvieran, por alguna circunstancia, demorada su eficacia o sus efectos no se hubieran agotado al operarse la alteración de los términos municipales*". Aquesta és una reflexió general, doncs depèn de la naturalesa de l'acte administratiu en qüestió que aquella transmissibilitat sigui més o menys operativa. Així es refereix a l'especial consideració que han de merèixer actes administratius concrets, com els contractes administratius o els derivats del que hom entén en sentit ampli com a funció pública<sup>1008</sup>.

En contra de l'anterior reflexió, l'autora entén aplicable el principi d'intransmissibilitat a les disposicions administratives de caràcter general, que les distingeix clarament dels actes administratius, declarant les primeres, en tot cas, intransmissibles<sup>1009</sup>. Posició contrària, segons ens cita l'autora, és la de Santi Romano<sup>1010</sup>, qui entén que aquestes alteracions de termes municipals tenen per objecte el territori, la població i el seu ordenament jurídic. En una consideració intermèdia, ROYO VILLANUEVA entén que "*En cuanto a las ordenanzas y reglamentos municipales, creemos que hace falta una declaración del nuevo Municipio para que puedan continuar en vigor*"<sup>1011</sup>. ESCUÍN PALOP semblaria abraçar aquesta postura en una reflexió en relació als efectes d'una fusió i les diferents ordenances o reglaments en tots els municipis afectats "*El nuevo municipio carece de ordenanzas propias, pero no puede haber sucesión en las disposiciones administrativas porque un municipio no puede mantener regímenes jurídicos diferentes en las partes de su territorio que coinciden con los términos*

---

<sup>1007</sup> SANTIAGO NINO, C., op., cit., p. 114 a 132.

<sup>1008</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314.

<sup>1009</sup> *Ibidem*, p. 1.313.

<sup>1010</sup> A "*Fragments de un Diccionario Jurídico*", Ed., Jurídica Europa-América, pp. 286 i ss..

<sup>1011</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 58.

*municipales de los municipios fusionados. Las ordenanzas de los municipios fusionados se extinguen al suprimirse dichos municipios. El nuevo municipio hasta que adopte sus propios reglamentos y ordenanzas, puede aprobar y publicar o, en casos excepcionales como en las ordenanzas fiscales, simplemente publicar la correspondiente a alguno de los municipios fusionados, imprimiéndoles de esta forma fuerza y eficacia en todo su término municipal”<sup>1012</sup>.*

En l'àmbit material concret de la funció pública CLAVERO AREVALO també analitza aquesta qüestió en concret, pel que fa a l'ordenament jurídic aplicable a la relació de serveis. La problemàtica detectada per l'autor no rau en l'ordenament jurídic general sinó en l'ordenament jurídic propi del municipi en qüestió, quelcom que ho relaciona amb el concepte de drets adquirits. Cita a Santi Romano i ens interessa la reflexió sobre la transmissió de reglaments i ordenances, segons el qual *“Pero si el imperium ha sido ejercido y ha producido sus derechos y una obligación, entonces hay derechos adquiridos. Por esto el sucesor común puede dar ejecución a Ordenanzas admitidas por su predecesor y está obligado a los actos administrativos de aquél que hubieran producido derechos adquiridos, ... Tampoco pierden su vigor los Reglamentos, salvo abrogación implícita o imposibilidad de ser aplicados”*, i respecte a la que CLAVERO AREVALO diu *“Parece desprenderse de las palabras citadas que si no hubiera abrogación tácita o imposibilidad de aplicación seguirían en vigor los Reglamentos del anterior Municipio”*. I també ho fa respecte les consideracions de ROYO VILLANUEVA, que ja hem citat, *“La jurisdicción, el imperium, no se transmite. El poder público del Municipio deriva inmediatamente de su carácter de Municipio, esto es, arranca directamente de la Ley. Cuando un Ayuntamiento amplía su territorio no sucede en la jurisdicción sobre el mismo al Municipio a que pertenecía el término municipal, sino que extiende su jurisdicción propia sobre el nuevo territorio y a su población. Ahora bien, si el poder público como tal no se transmite, sí pueden transmitirse relaciones jurídicas derivadas del imperium ejercido por el Municipio.”* Per tot, CLAVERO AREVALO conclou que no són transmissibles les disposicions administratives de caràcter general sense una declaració del successor.<sup>1013</sup>.

### **16.3 La successió en els processos judicials.**

En els diferents procediments judicials la doctrina entén que l'aplicació del principi de successió universal es tradueix en una subrogació en la legitimació processal, tant activa com

---

<sup>1012</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.313 i 1.314.

<sup>1013</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 21 i 23.

passiva, del nou ens municipal envers els processos judicials actius que afectin al nou municipi doncs *"La sucesión universal comporta la subrogación del municipio sucesor en la legitimación procesal, activa y pasiva, del municipio o de los municipios suprimidos. La condición de actor o de demandado en los procesos judiciales interpuestos por el municipio o los municipios extinguidos, son asumidas de conformidad con las normas procesales por el municipio sucesor"*<sup>1014</sup>.

#### **16.4 respecte la responsabilitat per l'incompliment d'obligacions determinades en el marc de la divisió.**

Com ens indica ESTAÑ TORRES, existeix una certa problemàtica a l'hora d'imputar les responsabilitats derivades d'incompliment d'obligacions en els casos de transferències de funcions i serveis entre l'Estat i les Comunitats Autònomes (en termes planers, a quina administració se li imputa la responsabilitat en cas d'incompliment, a la originària o a la resultant –qui assumeix les funcions o serveis-), independentment de la naturalesa civil, administrativa o penal de l'obligació. Tot i que el cas estudiat per l'autora es concentra en les transferències entre el Instituto Nacional de Salud i les CCAA, creiem podem fer-lo extensiu. L'autora opta per exposar-nos fins a tres criteris generals, com són el de la temporalitat és a dir, utilitzar la data d'eficàcia del traspàs de funcions i serveis com a referència, de tal manera que serà responsable l'administració originària de les obligacions sorgides abans de l'eficàcia del traspàs, i la nova de les que neixin posteriorment; el criteri de l'aplicació indiscriminada de la disposició addicional primera de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del Procés Autòmic, segons la qual *"... En todo caso, la Administración estatal será responsable del pago de los atrasos o cualesquiera indemnizaciones a que tuviera derecho el personal por razón de su situación con anterioridad al traslado."*, que l'autora considera *"... válido para resolver cuestiones de Derecho administrativo, pero no resulta de aplicación, en virtud del principio de especialidad..."*, en altres disciplines com la civil, la penal o la social; l'últim criteri seria el de considerar com a vàlid aquell adoptat en el sí de les comissions mixtes de transferències. Per últim, cita el dictamen del Consell d'Estat 656/1992 de 14 de gener de 1983 i segons el qual *"Aun habiendo sido transferidas a la Junta de Castilla y León las competencias en materia de mines por Real Decreto 1779/1984, de 18 de julio, y asumidas las mismas, conforme ..., es competente la Administración del estado para tramitar y resolver la reclamación de*

---

<sup>1014</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.314.

*indemnización de daños y perjuicios al venir vinculada la misma a resoluciones de deslinde y de paralización de labores mineras, dictadas por la misma, conforme al art. 20.1 de la Ley del proceso Autonómico<sup>1015</sup>, que atribuye las consecuencias económicas que resulten a quien hubiese adoptado la resolución definitiva<sup>1016</sup>.*

Aquestes reflexions serien les que ens podrien interessar en l'àmbit del dret administratiu<sup>1017</sup>. ESTAÑ TORRES, amb cites jurisprudencials, ens exposarà (en fem una relació a títol enunciatiu), que en els conflictes de naturalesa civil s'apliquen els criteris de solidaritat, del moment de producció de l'event danyí o d'ambdós, alhora, i en els de naturalesa penal serà el de la titularitat de la instal·lació on es produeix l'il·lícit penal en el moment de dictar-se sentència, doncs és aquesta "*... la fuente de la obligación*". Però, una pausa haurem de fer amb l'anàlisi dut a terme per l'autora de la jurisprudència sorgida en la disciplina social. En aquesta, es resoldran els problemes aplicant tècniques de naturalesa adjectiva o formal (STS, Sala Social, de 23 de novembre de 1990), el criteri d'índole substantiva, consistent en aplicar la disposició addicional primera de la Llei del Procés Autòmic i que segons la STS de 30 d'octubre de 1989 "*la Administración del Estado deberá regularizar la situación económica y administrativa del personal a su servicio antes de proceder a su traslado a las Comunidades Autónomas, siendo, en todo caso, la Administración estatal la responsable del pago de los atrasos o cualesquiera indemnizaciones a que tuviera derecho el personal por razón de su situación con anterioridad al traslado, no pudiendo hablarse de subrogación empresarial de la Comunidad Autónoma*", per l'aplicació de la normativa de caràcter material que declari la subrogació, segons STS, Sala social, de 22 de juliol de 1993, de 13 de juny i 19 d'octubre de 1994 y de 2 de març de 1995 o bé, finalment, el de declarar la responsabilitat solidaria de les dues administracions "*... a través de la inaplicación de los criterios establecidos en los Reales Decretos de transferencias, y la aplicación de la normativa contenida en el Estatuto de los Trabajadores y en el Código Civil*", en una referència a la sentència de 5 d'abril de 1989 del Tribunal central de Treball<sup>1018</sup>.

---

<sup>1015</sup> "*Los expedientes en tramitación correspondientes a los servicios o competencias que estén pendientes de resolución definitiva, antes de la fecha de efectividad de la transferencia, se entregarán a la Comunidad Autónoma para su decisión. No obstante, los recursos administrativos contra resoluciones de la Administración del Estado se tramitarán y resolverán por los órganos de ésta. Las consecuencias económicas que, en su caso, resulten, serán de cuenta de quien hubiere adoptado la resolución definitiva*".

<sup>1016</sup> ESTAÑ TORRES, M.C., op., cit., p. 1608.

<sup>1017</sup> L'anàlisi jurisprudencial en aquesta problemàtica corresponent a la disciplina administrativa ja ha estat analitzat en l'apartat corresponent a concessions i contractes d'aquest treball.

<sup>1018</sup> *Ibidem*, p. 1608 a 1610.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

No obstant tot l'anterior, s'observa, com recull l'autora, un conflicte entre criteris normatius i jurisprudencials que considera ha de ser resolt de la forma següent: si és una obligació civil, a la naturalesa concreta de l'obligació i als principis generals del dret, si és derivada de delictes o falta, el criteri és el d'imputar a l'òrgan encarregat de les funcions en el moment de que es dicti sentència, a allò disposat a la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, si és una obligació administrativa i, si és laboral, s'aplicarà l'article 44 de l'ET enfront a la Llei 12/1983 "*...por imperativo de los principios de especialidad y lex posterior*"<sup>1019</sup>.

En el cas concret de Vila-seca i Salou, LLISSET BORRELL exposava la qüestió de les responsabilitats per incompliment des d'una doble perspectiva. La primera, des de la perspectiva del municipi, Salou, qui respondria dels saldos pendents a favor del municipi de Vila-seca en aplicació del llavors article 45 de la llei pressupostaria, fins i tot amb interessos, si en tres mesos de notificar-se la resolució administrativa pertinent, que recauria en la Direcció General d'Administració Local a manca d'acord, o dels Tribunals competents, si fos el cas, no s'abonessin les quanties establertes. La segona, des de la perspectiva dels veïns firmants de la sol·licitud de segregació, tot recordant la seva responsabilitat subsidiària al respecte, d'acord amb el RPDT, quelcom que legitimarà a l'Ajuntament de Vila-seca, en cas d'incompliment per part del municipi de Salou, a fer ús dels privilegis d'execució forçosa, en el marc d'un procés de derivació de responsabilitat que tindrà naturalesa administrativa<sup>1020</sup>.

---

<sup>1019</sup> *Ibidem*, p. 1610.

<sup>1020</sup> LLISSET BORRELL, F., "*Sobre la división de bienes...*", op., cit., p. 22 i 23.

## **17. Els recursos humans en una segregació municipal per a la creació d'un nou municipi.**

### **17.1 La definició de la relació orgànica i la relació de servei. La relació de funció pública.**

Cal, ja d'antuvi, posar de relleu que en el fenomen estudiat, i en el marc de l'execució de la institució jurídica de la successió d'ens públics, no tant sols es veuen afectats els béns, els drets o els deutes. Aquests fenòmens afecten, tanmateix, als recursos humans dels municipis implicats (principalment el matriu); com manifesta CASTELLS ARTECHE, aquesta resulta ser qüestió de gran complexitat, tot puntualitzant que "*... de forma especial, la situació en la que quedan los funcionarios a un municipio fusionado a otro ha sido objeto de particular estudio*", referint-se al treball de CLAVERO ARÉVALO, que exposarem més endavant<sup>1021</sup>.

La primera qüestió que hom entén necessari plantejar en aquesta matèria seria la relació jurídica del personal afectat amb l'ens matriu, doncs d'aquesta entenem que es vehicularan els possibles mecanismes jurídics a utilitzar per a dur a terme la divisió d'aquest personal. Parlem, doncs, de la relació orgànica o de servei del personal propi d'una administració pública amb aquesta. La segona qüestió, és la que ens ha de portar a debatre la quantificació dels efectius afectats.

És significatiu, aquí, el treball de GARCÍA-TREVIJANO FOS en relació al fenomen de la imputació de responsabilitat a l'administració pública. Per a l'anàlisi jurídic dels conceptes de relació orgànica i relació de serveis del personal de l'administració, l'autor comença referint-se al concepte jurídic d'òrgan, extensament utilitzat en el dret administratiu, tot i que de forma equívoca, diu, en tant que "*Normalmente se la emplea, o para designar la persona física que actúa por el ente, o el conjunto de competencias abstractamente consideradas y con una realidad objetiva independientemente de su titular*"; per l'autor, la concreció d'aquest concepte és necessària pel que segueix duent a terme un resum de les diferents teoritzacions del concepte jurídic d'òrgan, i de les relacions orgànica i de serveis<sup>1022</sup>.

---

<sup>1021</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La nueva problemática de las alteraciones...", op., cit., p. 2.184.

<sup>1022</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. "Relación orgánica y relación ...", op., cit., p. 54.

Abans d'entrar en aquestes teoritzacions, convé exposar que per SANTAMARIA PASTOR *"... en el lenguaje legal, la denominación de órganos administrativos se aplica a todas y cada una de estas unidades funcionales abstractas, con todos sus componentes internos."*, en una referència a ministeris, conselleries direccions generals, serveis, seccions, ... indicant-nos que la problemàtica de la teorització del concepte de l'òrgan administratiu es troba en la manca de *"... relación con el original y el técnico-jurídico"*, finalitzant amb la necessitat de mantenir un *"... concepto dogmático, específico, según el cual merecen la calificación de órganos administrativos todas aquellas unidades funcionales dotadas de capacidad para actuar de forma jurídicamente eficaz en las relaciones intersubjetivas"*<sup>1023</sup>.

Recuperant a GARCÍA-TREVIJANO FOS, ens recorda que, segons Alessi, un òrgan es trobaria compost per elements personals i elements reals, sent que la relació orgànica seria la *"... que incrusta al funcionario en la estructura del ente, haciéndole actuar por y para él, no como sujeto autónomo, sino como parte integrante del mismo, pero desde el punto de vista jurídico"*, i la relació de servei aquella *"...en virtud de la cual, y tras la incrustación del funcionario en el órgano, nacen derechos y obligaciones inherentes al desarrollo de la actividad del funcionario mismo frente a las Administraciones"*, consideracions que a GARCÍA-TREVIJANO FOS li permeten manifestar que *"La relación expuesta tiene el interés para nosotros de distinguir entre la relación orgánica y la de servicio: aquella, relativa a la organización del ente; ésta, reglando la situación de dos personas que se deben mutuamente derechos y obligaciones"*. De Valles introduiria un nou concepte, que seria el d'ofici, com a *"... conjunto ideal de atribuciones y de poderes."*, de competències, al cap i a la fi, contraposant-lo al concepte d'òrgan, assimilant aquest últim al funcionari. Per Orlando *"... el órgano es una unidad jurídica (no una persona) que comprende tanto su titular como la competencia, los medios de que dispone y, en fin, la actividad que desarrolla."* Gasparri desenvoluparia la teoria de De Valles, per a qui *"... el oficio se configura como una situación jurídica del titular, mientras que el órgano es este mismo titular en cuanto que lo es"*. En relació a Gasparri, GARCÍA-TREVIJANO FOS ens posa de relleu un obstacle que ens interessa recollir expressament, que és *"... el relativo a la continuidad del órgano y la sucesión en las relaciones jurídicas nacidas con distintos órganos, porque si no tienen carácter objetivo deberían de caer las instituciones al caer sus órganos"*, entenent que l'òrgan, com a titular d'un ofici, mantindria una relació de servei amb l'ens. Cita també l'autor la *Corporate Sole*, teorització anglesa de l'Estat, mancat

---

<sup>1023</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, p. 343 i 344.

de personalitat jurídica unitària, pel que apareixen els centres d'imputació com a centres de competències, que gaudeixen, ara sí, de personalitat. Per Hauriou "... *los órganos serían los hombres en posesión de ciertas situaciones; la posesión de estas <cosas> constituiría un verdadero derecho real.*", construcció que considera ingeniosa però mancada de practicitat. Santi Romano defineix l'òrgan com "... *una institución que reduce a unidad un complejo de elementos diversos, como son los titulares, la competencia, los medios materiales, etc.*", pel que utilitza l'òrgan des d'un punt de vista subjectiu i objectiu, alhora, negant l'autor que es puguin utilitzar de forma independent. Per últim, cita a Giannini, considerant GARCÍA-TREVIJANO FOS que "... *distingue claramente el autor entre <relación orgánica>, que liga al titular con el ente, y la <relación de servicio> que es el título jurídico de la relación que sirve de base a la prestación de la actividad.*" Malgrat aquesta exhaustiva relació de teories, entén l'autor que els conceptes no queden correctament delimitats<sup>1024</sup>.

Degut a l'anterior, entendrà que òrgan, engloba la idea d'ofici, quelcom objectiu, esdevenint un conjunt de competències d'un tot, que és l'ens. Aquest existirà encara que no tingui un titular, el funcionari, l'element subjectiu; així que "*El órgano es, por lo tanto, un centro de competencias delimitado por el ordenamiento jurídico.*". L'òrgan, així definit, no té una relació (des de la perspectiva de l'estudi, doncs existeixen relacions interorgàniques, i jurídiques també) amb l'ens; és una part del mateix. El titular de l'òrgan, serà una persona física. La relació existent entre l'òrgan i el seu titular serà la relació orgànica. Aquesta serà interna. La relació de servei, externa, tot i que "*la relación de servicio es anterior a la orgánica y nace primero: por ejemplo, sólo se puede recubrir un órgano en cuanto ha sido nombrado (salvo el caso especial de titular <de facto>): del nombramiento (en cuanto declaración de funcionario), nace la relación de servicio; de la toma de posesión, la orgánica.*" Recordarà que Jellinek distingeix entre òrgan i titular, i que Grégorie manifestarà que "*La función no se considera ya solamente como un servicio a prestar, sino como una carrera, hasta el extremo de que no es posible sacrificar totalmente los intereses materiales del funcionario a las necesidades del servicio.*" Amb tot, ens podrà distingir que en la relació orgànica la persona "...*desaparece dentro del centro de competencias asignado ...*", mentre que en la relació de servei "... *mira a un sujeto de derecho con su personalidad, con sus propios intereses, egoístas en muchas veces en cuanto que va a hacer de su profesión su propia vida (el funcionario strictu sensu), y que, por lo tanto, puede obrar en contra del ente, para el cual actúa en virtud*

---

<sup>1024</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. "Relación orgánica y relación...", op., cit., p. 54 a 64.



*de la primera relación.*" Aquesta última, doncs, neix amb el nomenament després del procés selectiu, pel que pot no iniciar-se una relació orgànica, citant la situació administrativa d'expectativa de destí. L'excedència voluntària trenca amb la relació orgànica, però suspèn la de servei. L'excedència voluntària amb reserva de plaça, per contra, no modificaria la relació orgànica. La mateixa, sense reserva de plaça, sí. L'extinció de la plaça suposa l'excedència forçosa, trencant la relació orgànica però no la de servei. De la relació orgànica neixen certs drets i obligacions, com la posició jeràrquica o com algunes gratificacions. De la de servei se'n deriva la carrera administrativa del funcionari. En resum de totes aquestes distincions adduïdes, GARCÍA-TREVIJANO FOS observa que aquestes dues relacions de l'individu o funcionari es poden separar, fins al punt de que aquesta separació no es produeix a nivell intern, sinó extern *"Es decir, que manteniéndose la relación de servicio con el Estado, por ejemplo, la orgánica pertenece a otro ente público: es el caso de los llamados Cuerpos Nacionales de Administración local (Secretarios, Interventores, Depositarios), ...."*<sup>1025</sup>.

Però més enllà d'aquesta concreció relacional del funcionari dins de l'ens, la qüestió que ens interessaria seria la de l'origen i de la naturalesa de la relació global del treballador amb l'administració, la relació que ROYO VILLANUEVA anomena la relació de funció pública. Per aquest, seguint a la doctrina majoritària, es negaria el caràcter contractual de la relació de funció pública doncs els drets i deures entre el funcionari i l'administració naixerien de la norma, llei o reglament, no d'un acord de voluntats, fins al punt que *"No hay derechos adquiridos frente al Estado, nacidos de un contrato. El Estado puede siempre, y de modo unilateral, modificarlos por ley"*. No obstant l'anterior, ROYO VILLANUEVA també estudia la virtualitat de l'acte de nomenament i l'acceptació per part del funcionari, i cita a Santi Romano per a qui l'acceptació és *"... condición o supuesto del acto de nombramiento, que debe considerarse, por tanto, unilateral"*, a Bonard, que considera l'acceptació *"...condición necesaria para que tenga efecto el nacimiento de la situación jurídica."*, i a Jellineck, per a qui el nomenament és un acte bilateral, pel que, segons l'autor, *"... la esencia del problema sobre el carácter unilateral o bilateral del acto de nombramiento radica en el valor que se atribuya a la aceptación del nombrado. ¿Es una condición de eficacia o un elemento esencial integrador del acto?"*. L'autor s'inclina a considerar que l'acte de nomenament no és suficient per a l'obtenció de la condició de funcionari, de la mateixa manera que la voluntat del funcionari és suficient per a posar fi a la relació jurídic-pública que tractem, pel que *"Más la situación*

---

<sup>1025</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. "Relación orgánica y relación de servicio...", op., cit., p. 64 a 72.

*jurídica del funcionario es legal y reglamentaria, aunque su voluntad sea indispensable para adquirir la condición de funcionario",* quelcom que en el marc reorganitzatiu es tradueix en que "La jurisprudencia ha reconocido el carácter discrecional de las facultades de la Administración para reorganizar los servicios, más poniendo como límite el respeto a los derechos adquiridos"<sup>1026</sup>. Per MARTÍNEZ MARÍN, finalment, "La calificación de la relación jurídica que hoy ya se ha generalizado en las fuentes de la función pública es la denominada estatutaria, caracterizada por la generalidad, la impersonalidad y la unilateralidad de las leyes y de los reglamentos. En este sentido, el consentimiento personal para incorporarse a la Administración no es ya un elemento esencial de la relación, sino una condición para la eficacia funcional correcta", pel que, com a característica de la relació estatutària, en sorgeix el fet que "El estatuto es sólo y siempre modificable por el legislador y, en consecuencia, el funcionario carece de derechos adquiridos sobre el mantenimiento o alteración de la relación estatutaria."<sup>1027</sup>.

De fet, el Reial Decret 2545/1980, de 21 de novembre, sobre funcionaris transferits a les Comunitats Autònomes, recordava i aclaria, en referència a les previsions dels estatuts d'autonomia de Catalunya i del País Basc, que més endavant tractarem, en garantia del principi d'igualtat de drets dels funcionaris transferits, que aquell personal afectat gaudiria d'un absolut respecte als seus drets, de qualsevol ordre o naturalesa, incloent el de participar en propers concursos de trasllats convocats per l'Estat.

## **17.2 Les transferència de funcionaris entre l'administració de l'Estat i les Comunitats Autònomes: una possible analogia.**

La reorganització administrativa a gran escala i els efectes que aquesta comporta a nivell de recursos humans ha estat una problemàtica patida arreu i no resolta de forma unitària. GIMENEZ ABAD ja ens mostra com a Itàlia s'aplicava un trasllat forçós, esgotada la via de la negociació i de la voluntarietat, "edulcorat", diu, amb concessions als funcionaris afectats (podien ser la promoció a l'escala superior, en cas de no ser possible amb augments periòdics de sou, ...), però sense dret de retorn a l'Estat; a França es formalitzava el traspàs de personal amb condicions com opció de retorn de cinc anys o permanença definitiva a

---

<sup>1026</sup> ROYO VILLANUEVA, S., "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español", *Revista de Administración Pública*, núm. 44, 1964, p. 19 a 23.

<sup>1027</sup> MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 70.

l'administració de destí, consulta obligatòria a nivell sindical i garantia de manteniment de drets adquirits. En el desenvolupament preautonòmic la situació tampoc és massa diferent. El Decret 2218/1978, de 15 de setembre, no recollia un sistema estable, doncs planeja la doble dependència, el trasllat forçós, l'oposició dels funcionaris, ... quelcom que no ofereix una situació jurídica definitiva<sup>1028</sup>.

De fet, l'anterior situació comportarà elements, segons DOMÍNGUEZ-BERRUETA i RIVERO ISERN, molt negatius com: "*1º La ausencia de una normativa con intencionalidad mínima de permanencia en el tiempo; por el contrario, con claras y expresas características de provisionalidad, de transitoriedad; y de una normativa continuamente cambiante, modificada, derogada, replanteada y de carácter eminentemente coyunturalista. 2º Parece también claro que para hacer viable la funcionalidad y operatividad de la transferencia funcional o de personal ha de establecerse un auténtico régimen o estatuto privilegiado para estos posibles colectivos transferidos. 3º Sin tomar en cuenta los modelos racionalmente argumentados, esta transferencia se realizará desde los más absolutos criterios posibilistas y funcionales, lo que originará también la creación, de facto y de iure, de nuevas situaciones funcionariales o de auténtico forzamiento de las diseñadas en la legislación sobre Función Pública preexistente, y ello pese a los modelos existentes tanto en el Derecho comparado cuanto a referencias históricas de nuestro propio acervo jurídico. 4º la atomización de la operación normativa de transferencia de funcionarios es evidente desde cada Comisión Mixta de transferencias existentes para cada Comunidad Autónoma, al menos en los primeros momentos. 5º la influencia de los grandes Cuerpos de funcionarios en esta operación es también constatable*"<sup>1029</sup>.

Respecte el Decret de 15 de setembre de 1978 relatiu al règim del personal de l'administració civil de l'Estat transferit als ens preautonòmics, DOMÍNGUEZ-BERRUETA i RIVERO ISERN diran que fou una norma provisional amb una idea de cojunturalitat i d'immediatesa, utilitzant el concepte de transferència per als funcionaris (que romandran en servei actiu) i el de subrogació per als contractats (laborals i administratius), puntualitzant que

---

<sup>1028</sup> GIMENEZ ABAD, M., "Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, p. 101 a 129.

<sup>1029</sup> DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., "Transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas: el régimen jurídico de los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 232, p. 633 i 634.

per al laboral "... *debe entenderse que al realizar la transferencia <no ha existido interrupción en la prestación de servicios ni modificación alguna en la relación contractual>*", generant una situació de doble dependència, un sistema de condicions més avantatjoses per al personal transferit i, el més rellevant, una impossibilitat de les administracions destinatàries de gestionar el seu propi personal<sup>1030</sup>.

De l'anàlisi de la problemàtica de la creació i desenvolupament de l'Estat de les autonomies, en podem extreure determinades metodologies o mecàniques jurídiques que ens poden ajudar a discernir la problemàtica de la transmissió o transferència de funcionaris (també d'altre personal) en els municipis acabats de segregar. Una de les pràctiques seria, com ens diu CASTELLS ARTECHE, l'audiència prèvia a l'adopció de mesures a les organitzacions sindicals. El mateix autor, respecte a les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en relació a les transferències de funcionaris, en destaca uns "*parámetros guía*", que es concreten en "... *tres coordenadas básicas en la operación: dependencia del funcionario respecto de la Comunidad Autónoma a la que se traspasaba el servicio; persistencia del mismo en los cuerpos estatales y fijación de un <derecho permanente de opción> para ejercitar en el futuro el posible derecho de traslado a otra plaza, dentro de un general respeto de sus derechos.*"; i respecte a les previsions de l'Estatut d'Autonomia del País Basc<sup>1031</sup> en destaca la figura de la transferència, a imatge de la Constitució Italiana<sup>1032</sup>.

Malgrat les seves reticències inicials relatives a aquell dret permanent de reingrés a l'administració estatal, el considera idoni, almenys inicialment, com a contrapunt a l'obligatorietat del funcionari d'acatar el traspàs, doncs "... *se resuelve a corto plazo el fundamental problema del mantenimiento de un standard mínimo en la gestión servicial*". I

---

<sup>1030</sup> DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., op., cit., p. 634 a 639.

<sup>1031</sup> Disposició Transitòria Segona. "*Una Comisión Mixta, integrada por igual, número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquél, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias. A la entrada en vigor del presente Estatuto se entenderán transferidas, con carácter definitivo, las competencias y recursos ya traspasados para esa fecha al Consejo General Vasco. Serán respetados todos los derechos adquiridos de cualquier orden y naturaleza que en el momento de la transferencia tengan los funcionarios y personal adscritos a los servicios estatales o de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias*".

<sup>1032</sup> CASTELLS ARTECHE, J.L., "Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración Central", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1.981, p. 21 i 22. Sobre la dinàmica generada pels estatuts d'autonomia del País Basc i de Catalunya, veure també DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., op., cit., p. 646 i 647.

d'aquí, la idea de transferència, com es plantejava en l'Estatut del país Basc. El mateix autor ens diferencia la transferència de la delegació, i on la primera "*... es un concepto no suficientemente depurado, al menos en el ámbito del Derecho administrativo, que admite equiparación con el término traspaso, con los naturales caracteres de permanencia y definitividad; implica la subrogación en la titularidad de determinadas competencias por el ente transferido respecto del anterior, por cuyo efecto queda despojado el precedente titular de esas funciones, que se convierten en <propias> del sujeto al que se transfieren*". Però per l'autor, la vertadera problemàtica deriva de la dependència del funcionari en aquest mecanisme de transferències, doncs "*Es oportuno señalar, como precisión de entrada, que el término utilizado responde a una premeditada pretensión de ambigüedad al hacer referencia a las relaciones del funcionario de la Administración central o institucional con la CA a la que se dispone a prestar sus servicios. Dogmáticamente sus perfiles no aparecen suficientemente delimitados ni admiten una configuración clara; sí que en una concepción vulgar tiene un contenido propio, existiendo una mayor concreción en algunas áreas del Derecho, como el civil, o donde el concepto ha sido más depurado al referirse a la relación de trabajo, el derecho laboral. Ahora bien, en el ámbito específico del Derecho administrativo, ciertas alusiones puntuales no permiten definir un concepto preciso sobre dicho término*"<sup>1033</sup>.

Tampoc hi troba una resposta concloent amb la figura del *supernumerario*, recollida a l'article 46 de l'anterior *Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado*<sup>1034</sup>, si bé l'entén com un avenç a l'anterior plantejament de l'excedència voluntària. L'autor cita a TORREBLANCA per a definir aquella figura, que la considera com "*... aquella situación administrativa que pueden obtener los funcionarios que cesen temporalmente en el ejercicio de su puesto de trabajo (o relación orgánica) y que no tengan derecho a la situación de excedencia. Situación que presupone por consiguiente la alteración temporal en la relación orgánica o funcional que unía al funcionario con la Administración cuando se encontraba en situación normal de servicio activo, manteniendo, sin embargo, inalterada la relación de servicio (cuerpo burocrático, carrera, etc.), con la Administración de origen*." que, tot i poder ser una situació de privilegi del funcionari (en referència a un dret de retorn del funcionari afectat -article 1 del Reial Decret de 1 de juny de 1979<sup>1035</sup> i sentència de 11 de novembre de 1971), no seria satisfactòria, doncs

---

<sup>1033</sup> CASTELLS ARTECHE, J.L., "Notas sobre las transferencias de funcionarios...", op., cit., p. 22 a 28.

<sup>1034</sup> Desapareixent amb la llei de mesures de reforma de la funció pública de 1984.

<sup>1035</sup> No obstant tot l'anterior, diferent tractament té el personal de l'administració local que es traspassava a ens preautonòmics o comunitats autònomes. D'aquí que es dictà el Reial Decret de 1 de juny de 1979 i que distingia entre aquells que passaven

no elimina el problema de la transitorietat i de la codependència de dos administracions. A més, identifica un altre important conflicte, quin és el de la plaça vacant en l'administració d'origen (i col·lateral, el lloc de treball) deixada pel funcionari *supernumerari* doncs aquesta, per l'autor, no és afectada per la transferència, més enllà de la dotació pressupostaria que si es transfereix, pel que l'autor apunta a la necessitat de la desaparició (amortització de la plaça), esterilitzant el dret de retorn del funcionari, reduint així la transitorietat i la temporalitat<sup>1036</sup>. La mateixa problemàtica i la mateixa insuficiència legal entorn a la figura del supernumerari és detectada per GIMENEZ ABAD i DOMÍNGUEZ-BERRUETA i RIVERO ISERN pels quals "*La situación originada con estos planteamientos es completamente diacrónica y asistemática ...*"<sup>1037</sup>.

Aquest procés històric però, i com conclouen CASTELLS ARTECHE o DOMÍNGUEZ-BERRUETA i RIVERO ISERN ens deixarà una "*... inexistencia de definiciones sobre la misma operación de transferencia –es decir, la normativa no define ni conceptúa lo que pueda considerarse desde mínimos requisitos de naturaleza jurídica como transferido, traspasado o adscrito- ...*"<sup>1038</sup>.

Seguint amb la qüestió que ens ocupa en aquestes línies, l'article 24 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, establia que els funcionaris de l'estat transferits a les comunitats autònomes passarien a dependre d'aquelles, d'acord amb allò recollit a l'article 25 de la mateixa llei que veurem tot seguit, respectant, en qualsevol cas, tots els seus drets, de qualsevol ordre, que els corresponguessin en el moment del traspàs. Aquests funcionaris continuarien pertanyent als seus cossos o escales d'origen, gaudint dels mateixos drets econòmics, de carrera i professionals que corresponguessin als funcionaris d'aquells cossos o escales en servei actiu.

---

voluntàriament, rebent la condició de *supernumerari*, i els afectats per serveis transferits, que mantenien la situació de servei actiu. Decret força criticat per DOMÍNGUEZ-BERRUETA i RIVERO ISERN doncs porta a la confusió; a títol d'exemple, els funcionaris transferits per transferència de funcions s'observa més una adscripció que una transferència, quelcom que genera inestabilitat, manté la situació de doble dependència i augmenta la complexitat. DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., op., cit., p. 642. Veure també Reial Decret de 27 de novembre de 1981, sobre el règim de funcionaris de les Diputacions Provincials transferits a les Comunitats Autònomes.

<sup>1036</sup> CASTELLS ARTECHE, J.L., "Notas sobre las transferencias de funcionarios...", op., cit., p. 28 a 35.

<sup>1037</sup> GIMENEZ ABAD, M., op., cit., p. 129 a 133. DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., op., cit., p. 642.

<sup>1038</sup> CASTELLS ARTECHE, J.L., "Notas sobre las transferencias de funcionarios...", op., cit., p. 24, DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., op., cit., p. 652 i 653.

Des d'una perspectiva més formal, l'apartat 3 del citat article 24 estableix l'obligació a l'administració d'origen de formalitzar una relació de funcionaris adscrits que voluntàriament pretenguin ésser traslladats a les comunitats autònomes, abans de concretar els annexos de personal a transferir (també els crèdits pressupostaris –apartat 8), tot apuntant que aquells no adscrits en aquella operació, quedarien en la situació d'expectativa de destí, podent participar en futurs concursos, i sense perjudici del procés d'assignació forçosa a comunitats autònomes, un cop superats els tres mesos de situació en expectativa de destí (apartat 7)<sup>1039</sup>, amb possibilitat d'indemnització si el trasllat implica canvi de domicili.

Concretant aquest procés de transferència de personal, els funcionaris afectats és a dir, els transferits, s'integraran com a funcionaris propis de les CCAA, de les quals en dependran orgànicament i funcionalment, pel que les administracions destinatàries assumiran totes les obligacions respecte a aquells, incloent les que es derivin del règim de la seguretat social i classes passives, sense poder adscriure els efectius traspassats a llocs de treball que no corresponguin a la seva categoria i cos o escala.

Al seu torn, l'article 12 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la Funció Pública, derogat per la posterior Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, establia que els funcionaris transferits s'integraven plenament en l'organització de la funció pública de l'administració destinatària (CCAA) com a propis, i amb l'obligació de respectar el grup del cos o escala de procedència, alhora que els drets econòmics inherents al grau personal que tinguessin reconegut, tot garantint la igualtat entre tots els funcionaris propis de les CCAA, independentment de l'administració de procedència, en situació de servei actiu en l'administració destinatària; en l'ens d'origen romandran en situació administrativa especial de serveis en CCAA, que els permetrà mantenir tots els drets, talment com si es trobessin en servei actiu. L'article 88 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic<sup>1040</sup> recollia l'anterior redactat en termes molt similars<sup>1041</sup>.

---

<sup>1039</sup> "A estos efectos, se elegirá, en primer término, a los que tengan menores cargas familiares, y en segundo a los que tengan menos años de servicio en la Administración".

<sup>1040</sup> En el mateix sentit art. 88 del Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 de octubre. Tot i que declarada inconstitucional per la STC 108/2017, de 21 de setembre, la Llei 8/2015 del Parlament de Catalunya, de 10 de juny, per a la creació per segregació parcial del municipi de Medinyà, en el seu article 5, parla d'integració del personal, a PONS PORTELLA, M., "La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Catalunya 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà", *Revista de Estudios y Administración Local, Nueva Época*, núm. 9, 2018, op., cit., p. 156.

<sup>1041</sup> "2. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas, hallándose en la situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que

### **17.3 La jurisprudència i la transferència de funcionaris: algunes conceptualitzacions.**

L'anterior normativa exposada ha donat lloc a una florida i extensa jurisprudència que pretenem recordar, sense ànim d'exhaustivitat, i tan sols per a aquelles reflexions o conceptualitzacions doctrinals que s'han considerat oportunes per al present treball.

Comencem interessant-nos per les reflexions de la sentència del TS de 23 de juny de 1987 que afirma el caràcter transitori del règim jurídic del sistema de traspassos de funcionaris, alhora que confirma la seva diferència amb el sistema ordinari del règim jurídic de funció pública. Així, "*Segundo: En dicha sentencia se afirmaba que ésta y otras posibles contradicciones apuntadas por la parte apelante, como la referida al estatuto jurídico del personal designado por el sistema de libre designación, olvidan que el régimen del artículo 25.2 responde al «principio básico de utilización racional del funcionariado existente», tal como se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, pero entendido este principio fundamentador de dicho precepto específico en cuanto el mismo viene a regular una «etapa transitoria», como afirma el propio Tribunal en el mismo fundamento jurídico en el que invoca aquel principio; desde esta perspectiva es desde la que puede comprenderse que dos normas que a primera vista puedan aparecer contradictorias, y por lo tanto sin posibilidad de pervivencia simultánea en el ordenamiento jurídico, sin embargo resultan*

---

*se integran. Las Comunidades Autónomas al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el Grupo o Subgrupo del cuerpo o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes a la posición en la carrera que tuviesen reconocido. Los funcionarios transferidos mantienen todos sus derechos en la Administración Pública de origen como si se hallaran en servicio activo de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía. Se reconoce la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas con independencia de su Administración de procedencia. 3. Los funcionarios de carrera en la situación de servicio en otras Administraciones Públicas que se encuentren en dicha situación por haber obtenido un puesto de trabajo mediante los sistemas de provisión previstos en este Estatuto, se rigen por la legislación de la Administración en la que estén destinados de forma efectiva y conservan su condición de funcionario de la Administración de origen y el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que se efectúen por esta última. El tiempo de servicio en la Administración Pública en la que estén destinados se les computará como de servicio activo en su cuerpo o escala de origen. 4. Los funcionarios que reingresen al servicio activo en la Administración de origen, procedentes de la situación de servicio en otras Administraciones Públicas, obtendrán el reconocimiento profesional de los progresos alcanzados en el sistema de carrera profesional y sus efectos sobre la posición retributiva conforme al procedimiento previsto en los Convenios de Conferencia Sectorial y demás instrumentos de colaboración que establecen medidas de movilidad interadministrativa, previstos en el artículo 84 del presente Estatuto. En defecto de tales Convenios o instrumentos de colaboración, el reconocimiento se realizará por la Administración Pública en la que se produzca el reingreso".*



*compatibles en cuanto se aprecia que una de ellas viene a regular una situación transitoria concreta, como es en este caso «el proceso de redistribución de los funcionarios estatales que se encuentran en expectativa de destino como resultado de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y de la reestructuración de la Administración del Estado que tal proceso lleva consigo» (sentencia citada del Tribunal Constitucional), mientras que otras, como las contenidas en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, tienen una vocación genérica de permanencia y de regulación de situaciones no meramente transitorias. Es esto lo que puede explicar que un funcionario a nombrar por el sistema de libre designación, sin embargo en dicha etapa transitoria puede ser nombrado por una autoridad no perteneciente a la Comunidad Autónoma a la que corresponde la vacante o cualesquiera otras situaciones de inicial perplejidad, derivadas de la coexistencia de regulaciones que inciden sobre un mismo tema, aunque desde perspectivas diferenciadas». A més de l'esperit de racionalització de la norma que és d'aplicació doncs "Existe, pues, en la ley un pensamiento globalizador de la racionalidad que trata de imponer, del que no se excluye ningún puesto de funcionario que pueda afectar a dicha racionalidad. En este sentido se manifiesta también el preámbulo del Real Decreto 1778/1983, de 22 de junio (LA LEY 1349/1983), del que oportunamente se sirvió la Junta de Andalucía, en el que se dice que han de considerarse entre los costes directos e indirectos de los servicios traspasados aquéllas correspondientes a los gastos de personal en que incurren los servicios centrales de las Comunidades Autónomas. Queda, pues, claro que la idea de servicio transferido, a los efectos meramente transitorios que regula la Ley del Proceso Autonómico, comprende las necesidades de personal que se imponen a las Comunidades en sus órganos centrales como consecuencia del traspaso del servicio y que, consecuentemente, su dotación ha de adaptarse al régimen jurídico previsto en el mencionado artículo 25". Així com també, i en relació a l'anterior, la sentència del TS de 28 de setembre de 2012. En aquesta, s'impugnaven tres reial decrets pels que s'ampliaven funcions i serveis traspasats de l'Estat a tres comunitats autònomes, fruit d'acord de comissions mixtes de transferències entre l'estat i les CCAA afectades, i pels quals "... se concretó la transferencia a cada una de aquellas Comunidades Autónomas de las correlativas funciones y servicios, así como de los bienes, derechos y obligaciones y medios personales que figuran en las relaciones adjuntas a los propios acuerdos de las respectivas Comisiones Mixtas". Per al cas concret del personal afectat és a dir, objecte de l'operació de trasllat "..., los Reales Decretos incluyen en las correspondientes relaciones adjuntas (bajo el número 4) la referencia nominal a los funcionarios y empleados públicos, o puestos de trabajo vacantes, adscritos a los servicios traspasados. Todos ellos pasan "a depender de la Comunidad Autónoma" de destino "en los términos legalmente previstos, por el Estatuto de Autonomía, y*

*las demás normas que en cada caso resulten aplicables y en las condiciones que figuran en sus expedientes de personal". De manera específica se añade que el traspaso no implicará cambio de residencia de los funcionarios o personal laboral afectado. ... se integran plenamente en la organización de las Comunidades Autónomas y su situación administrativa es la de servicio activo en ellas. A tenor del aquel precepto, además, "[...] en los Cuerpos o Escalas de la Administración del Estado de los que procedieran permanecerán en la situación administrativa especial de servicio en Comunidades Autónomas, que les permitirá mantener todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía". Els recurrents plantegen el recurs en base a què "..., existe una "completa ausencia de motivación del traslado funcional aprobado", contraria a lo dispuesto en el artículo 81.2 de la Ley 7/2007 (LA LEY 3631/2007) y sostiene que se vulnera la doctrina expuesta en la sentencia de esta Sala de 31 de marzo de 2009. Ninguno de ambos argumentos puede ser acogido". Argument que desestima el Tribunal Suprem en el sentit de que "A) El artículo citado de la Ley 7/2007 (LA LEY 3631/2007) no resulta aplicable a los procesos de transferencia de funciones y servicios como el que es objeto de litigio. A tenor de aquél, las Administraciones Públicas pueden, de manera motivada, trasladar a "sus funcionarios", por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino. Se trata, en todo caso, de puestos -el de origen y el de destino forzoso- pertenecientes a la misma Administración Pública o a sus entes instrumentales. Según ya hemos expuesto, los procesos de transferencias derivados de la redistribución estatutaria de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tienen su propio régimen normativo. Dada su naturaleza, el traspaso de los medios personales no encaja en el artículo 81.2 de la Ley 7/2007 (LA LEY 3631/2007) que, repetimos, contempla mecanismos de reasignación o redistribución interna dentro de una misma Administración. Y, por su propia finalidad, los acuerdos que culminan aquellos procesos implicarán en ocasiones cambios o desplazamientos de los puestos de trabajo afectados, inherentes a la incorporación a la función pública de una Comunidad Autónoma: el principio de inamovilidad de los funcionarios puede ceder, con las modulaciones y compensaciones que las propias normas reguladoras de los traspasos contengan, ante las exigencias superiores derivadas de asunción de competencias por las nuevas Administraciones que pasan a ser titulares de ellas. ... B) En cuanto a la sentencia de esta Sala de 31 de marzo de 2009, (recurso de casación número 216/2006 (LA LEY 34852/2009)) invocada por los recurrentes, en ella fue desestimado el recurso interpuesto por dos funcionarios transferidos contra el Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo de 2006 (LA LEY 5018/2006), de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional*

*ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina. Interpretamos en aquella sentencia el artículo 24 de la Ley 12/1983 (LA LEY 2460/1983), del Proceso Autonómico, precisamente en el sentido de que el mandato inicial en él contenido ("los funcionarios adscritos a órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, cuyos servicios sean transferidos a las Comunidades Autónomas, pasarán a depender de éstas, en los términos previstos en el art. 25.1 de esta misma Ley, siéndoles respetados los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso") no exigía el requisito de la voluntariedad de los funcionarios afectados, lo cual resultaba "[...] lógico, pues es evidente que si así se hubiera hecho el proceso de transferencia podría haber sido ineficaz" y ello tanto más desde el momento en que "[...] en el presente caso, esto es, cuando se trata de funcionarios adscritos a órganos periféricos, ni existe traslado de población, ni en principio perjuicio económico o funcional". En aquella misma sentencia rechazamos también que existiera falta de motivación determinante de la nulidad del Real Decreto de traspasos entonces impugnado cuando los funcionarios transferidos -y recurrentes- eran precisamente quienes ejercían cometidos relacionados con las competencias que se transferían. Añadimos que eran los recurrentes en todo caso quienes "debían haber demostrado, no siendo el traslado voluntario, que su elección obedecía a razones distintas al buen funcionamiento del servicio". Pues bien, en el caso de autos no se cuestiona que el motivo del traspaso tanto del señor Porfirio (director adjunto del Parque Nacional) como de la señora Lourdes (auxiliar de informática) ha sido precisamente su previa asignación a las funciones que venían desempeñando, como empleados estatales, en la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa, gestión que la Administración del Estado ahora transfiere a las tres Comunidades Autónomas en cuyo territorio se emplaza aquél. Cosa distinta es que no conste en el expediente administrativo una explicación más detallada de las razones específicas que hayan determinado el reparto de cada uno de los empleados públicos estatales entre las tres Comunidades Autónomas receptoras. No consideramos, sin embargo, que esta omisión genere la nulidad de los Reales Decretos impugnados, y nada impedía a los recurrentes haber instado en el período de prueba la aportación de un informe adicional que subsanase aquélla. Es cierto, como afirman, que pudieron haber sido transferidos a la función pública asturiana, pero también lo es que, siendo tres las Comunidades Autónomas receptoras del traspaso de funciones y servicios, necesariamente algunos de los empleados públicos estatales habían de integrarse en la de Cantabria".*

Com hem vist, la jurisprudència sorgida al llarg dels anys també ens pot ajudar a albir solucions a la problemàtica estudiada, doncs com diria el Tribunal Suprem, Sala Quinta, del

contenciós administratiu, Sentència de 13 Juny de 1984, el principi d'eficàcia justifica i motiva el traspàs de personal, doncs *"... que junto con los servicios se traspasen los funcionarios que los prestan, ya que, en otro caso, se produciría un encarecimiento injustificado de la Administración, además de su ineficacia, al quedar los funcionarios en la Administración Central y pasar los servicios a la Administración autonómica;..."*. També es recull aquesta conflictivitat des de la perspectiva de la jurisdicció social, per exemple en la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, de 22 de febrer de 2011, per la qual *"Si se prima el mantenimiento de la estructura organizativa de los ayuntamientos a costa de hacer deficitarias las arcas municipales, no es posible que aquel pueda disponer, a medio o largo plazo, de medios con los que atender sus fines, que no serían otros que la prestación de Servicios de carácter público a los ciudadanos, sin que quepa en consecuencia considerar viable el endeudamiento permanente de estas corporaciones"*, quelcom que demostra, com ens indica CANTERO MARTÍNEZ *"la disyuntiva entre el mantenimiento de las plantillas de personal o la prestación misma de los Servicios públicos"*<sup>1042</sup>. Reprenent el fil relatiu als funcionaris, aquests, per resultar afectats i segons la sentència de 25 de setembre de 1985, hauran d'estar adscrits doncs aquesta condició s'erigeix com a element clau de traspàs de les condicions del treballador en l'administració originària *"... por consiguiente al realizarse la transferencia no estaba adscrito al puesto de trabajo en el que solicita ser incluido, ..."*.

Respecte a la possibilitat de què l'administració d'origen procedeixi a l'amortització de les vacants aparegudes després d'un procés d'aquesta naturalesa citaríem la STS de 16 novembre de 1987 on s'analitzava l'amortització de places transferides d'una diputació a una comunitat autònoma. El recurs fou desestimat doncs *"...<sup>1043</sup> e) Lo dicho en los dos apartados*

---

<sup>1042</sup> CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal", *Cuadernos de Derecho local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 28, febrer, 2012, p. 9.

<sup>1043</sup> "a) Por Decreto Foral 21/85 de 5 de marzo de transferencia de servicios del Territorio Histórico de Vizcaya a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, en materia de enseñanza, los recurrentes, en situación de servicio activo en la Diputación Foral de Vizcaya son transferidos a la citada Comunidad; b) La Ley 12/83, de 14 de octubre del proceso autonómico, estatuye que los funcionarios transferidos a una Comunidad Autónoma, pasarán a depender de la misma, con respeto de los derechos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso (art. 24.1), integrándose como funcionarios propios de dicha Comunidad de la que dependerán orgánica y funcionalmente, asumiendo la misma todas las obligaciones del Estado en relación con ellos (art. 25.1). Declara también que dichos funcionarios continuarán perteneciendo a sus cuerpos o escalas de origen, y tendrán los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a los funcionarios de estos cuerpos o escalas que estén en servicio activo (art. 24.2); c) El Real Decreto 1778/83 de 22 de junio, por el que se dan normas para facilitar el traslado del personal, prevé que los funcionarios que resulten destinados a prestar servicios a una Comunidad Autónoma pasarán a situación de supernumerario en su Cuerpo, escala o plaza de origen, y tendrán los mismos derechos que (ilegible) del correspondiente Cuerpo o escala que sigan en situación de servicio activo (art. 7). E incluso prevé la adaptación de las plantillas

*anteriores y la propia naturaleza de la transferencia como tal, pone de manifiesto que la incorporación de los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma que corresponda, es plena, tanto en el aspecto orgánico como en el funcional. Por lo que no es posible defender la tesis de los recurrentes en el sentido de que dichos funcionarios se encuentran en una doble relación de servicio con la Administración, referida la una a la Comunidad Autónoma y la otra a la Administración de procedencia; ni que la situación administrativa especial tenga otro significado que referirse al mantenimiento de todos los derechos «como si se hallaren en servicio activo». Lo que quiere decir que respecto a estos derechos y a su situación personal no podrán ser nunca perjudicados en relación a los demás funcionarios, pero no que hayan de mantener la situación que tenían al producirse la transferencia, aunque dichos cuerpos y escalas sufran modificaciones; f) Por último, el acuerdo recurrido de amortización de las plazas de funcionarios que se mencionan en él, tiene su razón de ser en el hecho de no estar dotadas presupuestariamente en los Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Vizcaya para 1985, no afectando para nada a los derechos adquiridos de los recurrentes". I segueix dient que " Tampoco es posible admitir que el acuerdo impugnado está viciado de nulidad por no ser la Diputación Foral de Vizcaya competente para alterar la plantilla de funcionarios unilateralmente, por su propia y exclusiva voluntad, amortizando determinadas plazas, entre otras razones, porque al producirse la integración plena de los funcionarios transferidos en la Comunidad Autónoma, la retribución de los mismos ha de correr a cargo de ésta última, por lo que a efectos presupuestarios y económicos han dejado de formar parte de la plantilla de dicha Diputación no siendo de aplicación el artículo 14.5 de la Ley 30/1984, que, además no se refiere al supuesto de amortización consecuencia de la transferencia de funcionarios a otra Administración y viene impuesta, según hemos indicado por el artículo 24.4 de la Ley Reguladora del Proceso Autonómico". Veuríem també la STS de 1 de febrer de 1993 per la que "Segundo: El art. 12 L 30/1984, además de regular en el número 2 la situación y derechos*

---

*acorde con los servicios traspasados y asumidos por la Comunidad Autónoma y la suspensión de los puestos de trabajo procedentes (art. 17); d) Por otra parte, el artículo 12.1 de la Ley 30/84 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública estatuye igualmente que los funcionarios transferidos se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las Comunidad Autónoma correspondiente, que ha de considerarlos como funcionarios propios, respetándoles el grupo del cuerpo, o escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuvieran reconocido; y garantizándoles asimismo la igualdad con los propios, con independencia de la Administración de procedencia. Proclamando, además, el apartado 2 del mismo artículo 12 que «son funcionarios en situación administrativa de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma en la que se integran». Y el propio artículo 12 en el párrafo 2 del referido apartado 2, que los repetidos funcionarios «permanecerán en una situación administrativa especial de servicios en las Comunidades Autónomas, que les permita mantener todos sus derechos como si se hallaren en servicio activo de acuerdo con los respectivos Estatutos de Autonomía»;"*

*de los funcionarios en la Comunidad Autónoma a la que han sido transferidos desde otras Administraciones, se refiere en su último párrafo a la que mantienen en los Cuerpos o Escalas de origen, en los que permanecen en situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, que les permite mantener todos sus derechos como si se hallaran en servicio activo, de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía, sin que ello suponga el mantenimiento de las plazas que ocupaban, por las razones siguientes:*

*A) Transferidas competencias y servicios de una Administración a otra, es lógico que en la Administración transferente se supriman, amortizándolos, los puestos de trabajo correspondientes a servicios y actividades que han sido transferidos. B) Así lo dispuso expresamente el RD 1778/1983 de 22 Jun., que estableció normas para dotar provisionalmente a las Comunidades Autónomas de medios personales y materiales, en cuyo art. 17 establece la necesidad de proceder con urgencia a la adaptación de plantillas, supresión de los puestos de trabajo procedentes y realizar las consiguientes modificaciones presupuestarias. C) La L 30/1984 regula por separado la situación administrativa de servicios especiales, en el art. 29.2, con derecho a la reserva de la plaza y destino que ocupasen, de la situación administrativa especial de servicios en Comunidades Autónomas, que regula en su art. 12, en la que se le reconocen los derechos que tenían en la Administración de origen, pero, lógicamente, sin reserva de unos puestos de trabajo que como consecuencia de las transferencias de competencias y servicios resultan innecesarios. D) Esa distinción se mantuvo con posterioridad a los acuerdos administrativos recurridos por el Regl. de Situaciones Administrativas de los Funcionarios de la Administración del Estado aprobado por RD 730/1986 de 11 Abr., de aplicación supletoria según su art. 1 respecto de las normas que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, que en su Cap. III regula la situación de servicios especiales, con reserva de plaza y destino, que provisionalmente puede ser desempeñada por funcionario en comisión de servicio o interino, en tanto que para los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, que regula en el Cap. IV, no se establece la reserva del puesto de trabajo o plaza desempeñada, de forma que el llamado por los recurrentes derecho de retorno, es decir, el de reingresar en la Administración de procedencia, solamente podrá tener lugar cuando subsistan puestos de trabajo que pueda desempeñar de acuerdo con las normas que regulan su provisión. E) Esta cuestión ya fue resuelta por la Sentencia de la antigua Sala 5.<sup>a</sup> de fecha 16 Nov. 1986, referente a la amortización por el mismo acuerdo de la Diputación Foral de Vizcaya de 28 Mayo 1985 de 29 plazas de profesores de música, impugnándose en éste la amortización acordada en cuanto a puestos de trabajo desempeñados por funcionarios sanitarios y docentes. Tercero: ... y que se reconozca el derecho de los recurrentes a permanecer en su Cuerpo o Escala de origen en*

*la situación administrativa especial de servicios en la Comunidad Autónoma, petición innecesaria puesto que tal derecho ya les está reconocido por el art. 12.2.2 L 30/1984, que no impide a la Administración la supresión o amortización de los puestos de trabajo innecesarios como consecuencia de la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma”.*

En un aspecte formal, en el sentit de com s’han de descriure els efectius afectats per l’operació de transferència, a la STS de 3 d’abril de 1987 es planteja la nul·litat de ple dret d’un Reial Decret de traspàs de funcions i serveis (també de personal), en tant que aquest “...*, la relación del personal que contiene el referido Real Decreto omite el puesto de trabajo que desempeña el funcionario relacionado y su situación administrativa, infringiéndose con ello lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 2.339/1980, de 26 de septiembre (LA LEY 1819/1980), y en el artículo 18.2 de la Ley 12/1983 ...*”. Al respecte, el TS considera que, tot i ser cert “... *que en cuanto a los funcionarios adscritos a los servicios y funciones que se traspasan, ..., no se especifica de una manera concreta el puesto de trabajo que desempeñan y su situación administrativa, sí se hace constar el Cuerpo o Escala a que pertenecen y sus retribuciones complementarias, aunque no se detalle el régimen de retribuciones, no pudiendo por ello entenderse que la falta de concreción del puesto de trabajo y del régimen de retribuciones de los funcionarios adscritos a los Servicios traspasados produzca la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 2.557/1985 (LA LEY 3005/1985), al no impedir tal omisión que el mismo pueda alcanzar su fin; validez a la que tampoco empece el que no se haya pormenorizado la situación económica y administrativa del personal adscrito a los Servicios de la Administración del Estado traspasados al País Vasco por dicho Real Decreto antes de hacerlos depender de la Comunidad Autónoma, toda vez que en la relación nominal de funcionarios adscritos a los Servicios e Instituciones que se transfieren al País Vasco .... figura el Cuerpo o Escala a que pertenecen y el total anual de retribuciones que perciben, distinguiendo las cantidades que cobran por retribuciones básicas y las que cobran por retribuciones complementarias”.*

Una de les qüestions fonamentals del trasllat de personal, que ja es detectà des dels primers treballs doctrinals entorn a la matèria, és la relativa al respecte als drets adquirits del personal afectat pel trasllat. Així, la STS de 17 de juny de 1991 dirà que “*La alegación relativa a que los funcionarios procedentes de la Administración del Estado o de la Diputación Provincial ..., al acceder a un nuevo Cuerpo o Escala deben considerarse de nuevo ingreso, carece de motivación lógica en función de la normativa reguladora de la transferencia de funcionarios a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, pues éstos conservan todos sus*

*derechos adquiridos de cualquier orden que les correspondan en el momento del traspaso, ...; de lo que se infiere que el funcionario transferido a una Comunidad Autónoma conserva los derechos que por su pertenencia a otra Administración le estaban reconocidos; y que no puede perder, con la interpretación inmotivada de la legalidad aplicable, estimando que el acceso a un Cuerpo o Escala dentro de la Administración Autónoma da lugar a que se les considere como de nuevo ingreso en esa Administración; siendo contradictorio con la naturaleza del derecho adquirido que las disposiciones citadas confieren a los funcionarios transferidos el que el acceso a un cuerpo o escala distintos a aquellos a que se hubieren incorporado al ser se considere como de ingreso en la Administración Autónoma toda vez que este acceso parte del hecho de su pertenencia anterior a esta Administración, a la que siguen perteneciendo; de lo que se infiere que el acceso a la función distinta dentro de la misma Administración no puede comportar la pérdida de un derecho adquirido; ni restringir las expectativas de ascenso dentro de la misma, ...". En el mateix sentit la STSJ La Rioja de 10 de juliol de 1998 "El funcionario conservará en relación con su cuerpo o escala originario los mismos derechos económicos, de carrera y profesionales que correspondan a quienes estén en activo en dichos cuerpos o escalas. Derecho a mantener la exención de tasas académicas otorgadas a los funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia tras operarse la transferencia a una Comunidad Autónoma". També la STSJ d'Andalusia de 28 de novembre de 1994: "De la lectura de ambos preceptos se desprende que los funcionarios transferidos no solo deben ver respetados los derechos de cualquier orden que les pudieran corresponder en el momento del traspaso, sino también los que en el futuro les fueran reconocidos al Cuerpo o Escala de origen, ya que el tiempo verbal que emplea el citado artículo 24.2 de la Ley 12/1983 así lo denota claramente".*

En relació a aquesta última, cal manifestar que el Tribunal Suprem, en sentència de 28 d'octubre de 1981 descarta el reconeixement de drets futurs en un traspàs, "... al menos se suprime el Decreto, de la frase "conservarán todos sus derechos actuales", esta última palabra que no contenía la Disposición Transitoria y que limita la extensión de esos derechos. Pero esta pretensión tampoco puede ser acogida, pues la frase se refiere, sin duda alguna, a derechos adquiridos, y éstos por propia definición, no pueden ser otros que los presentes, pero no los futuros". O bé en la STS de 3 de juliol de 1990 puntualitza que "El recurrente, funcionario de carrera del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, fue nombrado director provincial de Sanidad y Consumo de Granada, puesto de trabajo al que correspondía el nivel 28, en el que cesó por Orden de 18 de febrero de 1983, y con fecha 24 siguiente se acordó que hasta su nombramiento para otro puesto de trabajo se le acreditaran los devengos complementarios correspondientes al nivel 23 con cargo a las dotaciones



*existentes del puesto de trabajo de asesor técnico del Departamento en el que cesó el 5 de abril de 1984, siendo transferido a la Junta de Andalucía, sin asignación de un puesto de trabajo, por lo que desde el 1 de mayo siguiente percibió las retribuciones complementarias correspondientes al nivel 11, siendo en consecuencia desestimable la pretensión contenida en la súplica de la demanda para que se le reconozcan las retribuciones complementarias correspondientes a un puesto de trabajo del nivel 23, que había desempeñado con anterioridad y en el que cesó, puesto que, como antes se señaló, las mismas están en función del nivel asignado al puesto de trabajo que se desempeñe en cada momento y actividad desarrollada en el mismo, sin que se adquiera derecho alguno a percibir las correspondientes a puestos de trabajo en los que se ha cesado*<sup>1044</sup>.

Un cop efectuada l'operació de traspàs o transferència, els funcionaris afectats resulten emparats pel principi d'igualtat. Així, la STS de 28 de juny de 1994 establia que "*Este Tribunal Supremo, desde su sentencia de 15 de diciembre de 1986, ha afirmado con reiteración que la diversidad de condiciones básicas entre los funcionarios de una Comunidad Foral y los transferidos de la Administración del Estado no son sustanciales a efectos de justificar una discriminación retributiva, citando además, para destacar la necesaria igualdad de retribuciones, que el artículo 12 de la LMRFP/1984 preceptúa imperativamente la integración plena de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas, el respeto de sus derechos y la garantía de la igualdad entre funcionarios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia. Por otra parte, en una sentencia de 11 de abril de 1989, sosteníamos como doctrina correcta la que "dentro del ámbito de una determinada Administración, sea Central o de cualquiera de los entes autonómicos, la identidad de función obliga constitucionalmente a una igualdad de trato retributivo entre los pertenecientes a una Administración, en tanto en cuanto que permanezcan adscritos a la misma, viniendo aquella obligada a adoptar todas las medidas legalmente a su alcance que vayan en la dirección mencionada incluso las de promover, si fuera necesario, los cambios legislativos precisos"*, la STS de 15 març de 1991 per la qual "*..., una vez más debemos establecer que la discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado transferidos a una Comunidad Autónoma, en relación con lo percibido por otros funcionarios que en dicha Comunidad prestan sus servicios como propios*

---

<sup>1044</sup> En el mateix sentit la STS de 13 Juny de 1984 o la STS 30 de gener de 1987 i 3 d'abril del mateix.

*de esta última, en su condición de procedentes de las extintas Diputaciones Provinciales singularmente integradas en dicha Comunidad Autónoma, carece totalmente de justificación es vulneradora del art. 14 de la CE Además de ello, y como ya hemos establecido en anteriores pronunciamientos ya citados, la argumentación de la Sentencia que se pretende revisar y rescindir, se refuerza con el apoyo indiscutible que le ofrecen los arts. 12 y 24 de la Ley Orgánica 30/1984, de 2 de agosto, al prescribir, con alcance o eficacia general, dado su carácter de básica en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la CE otorga al Estado sobre el régimen estatuario de los funcionarios, que los funcionarios transferidos se integrarán plenamente en la organización de la Función pública de las Comunidades Autónomas a la que se adscriban, y así se establece en el núm. 3 del art. 12 que se «les garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia», y en el art. 24, por su parte, se dispone que «las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones públicas para cada uno de los grupos en que se clasifiquen los cuerpos, categorías o clases de funcionarios ... ». També STS de 15 d'abril de 1991.*

Per últim, la instrumentalització del traspàs de personal, funcionari i laboral, en els casos a resultes d'un pla de treball<sup>1045</sup>, per PÉREZ LUQUE, es duu a terme a través d'un conveni interadministratiu, entre les administracions afectades, i que haurà de recollir: "*... las particularidades, que jamás pueden contener infracciones jurídicas ni ser vehículo de violación de principios constitucionales*". El mateix autor, parla, en aquests casos, d'un traspàs definitiu doncs "*... supone una baja en una de las plantillas y alta en otra, es decir, perder la condición de funcionario en una Administración Pública y obtenerlo en otra, afectando, por tanto, a la plaza y al puesto de trabajo*"<sup>1046</sup>.

#### **17.4 Les consideracions de la doctrina entorn als recursos humans en una alteració de termes municipals.**

---

<sup>1045</sup> Sobre els plans de treball veure ALDOMÀ BUIXADÉ, J., *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, CEDECS, Barcelona, 1996, p. 39 a 47, MAURI MAJÓS, J., *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*, EAPC, Barcelona, 2002, p. 60 a 64 o ALCÓN ZARAGOZA, J.A., "Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos" a KONINCKX FRASQUET, A., (Coord.), *Personal*, Thompson Aranzadi, Madrid, 2008, p. 260 a 265. Sobre l'exercici de la potestat d'autoorganització i la negociació col·lectiva veure MAURI MAJÓS, J., "La negociació col·lectiva en la funció pública local", a MAURI MAJÓS J., (Coord.), *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Estudis 15, 2003, p. 186 i 187.

<sup>1046</sup> PÉREZ LUQUE, A., *La provisión y la pérdida de los puestos de trabajo de las corporaciones locales*, El Consultor, Madrid, 2005, p. 531 i 532.

Un treball inicial de referència al respecte és el de CLAVERO AREVALO qui plantejaria la situació dels funcionaris en els processos d'alteració de termes municipals com a quelcom d'actualitat indiscutible i des del fenomen de la successió universal, per als casos d'incorporació, fusió i també de segregació, destacant que les notes per als casos de segregació de part d'un municipi per a constituir-ne un d'independent, serien les de "...a) *creación de un nuevo municipio; b) no hay extinción de Municipio; c) existe fenómeno sucesorio parcial*". El treball de CLAVERO AREVALO sobre els efectes d'una alteració de termes municipals en els funcionaris dels municipis afectats partiria de l'estudi de la relació de serveis d'aquests existent amb l'ens municipal originari abans de l'alteració de termes municipals<sup>1047</sup>.

L'anàlisi de la relació de serveis dels funcionaris la porta a terme des del punt de vista de la successió, pel que l'autor cita a Lacarino en relació al contingut actiu d'aquella relació, conformada pels drets subjectius dels funcionaris, els interessos legítims i les expectatives de carrera. Per l'autor, als drets subjectius els considera aplicables la doctrina dels drets adquirits, per no ser incompatible amb l'ordenament jurídic administratiu, pel que "...*el Municipio sucesor ha de respetar todos los derechos que integran el contenido de la relación de servicios de los funcionarios que pertenecieron al Municipio extinguido*", tot distingint els que pertanyen a la situació personal del funcionari, que no poden ser alterats, dels que deriven d'una situació reglamentaria que sí es poden modificar arrel de l'alteració territorial. Als primers els correspon la categoria personal; als segons, els que depenen de l'organització de serveis<sup>1048</sup>.

Per CASTELLS ARTECHE la qüestió dels drets adquirits és transcendental. Concepte insuficientment determinat des de la vessant jurídica, abstracte, declaratiu,... i que cal concretar pel que se suma a la doctrina que els enumera i que serien la plaça o càrrec del funcionari; els conceptes retributius bàsics; la carrera i la facultat de trasllat (o en paraules de Muñoz Machado, intercomunicabilitat i interregionalitat de les administracions), i drets passius<sup>1049</sup>. En relació a aquest últim aspecte el TS estableix, en la sentència de 19 de novembre de 1966, la distinció entre els drets que "*ostentara en aquel momento, inatacables en absoluto, y los que pudiera posteriormente adquirir, por su condición de ex funcionario del Ayuntamiento de procedencia, en relación a los cuales sólo ostentaba una expectativa mientras*

---

<sup>1047</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 2 i 3.

<sup>1048</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>1049</sup> CASTELLS ARTECHE, J.L., "Notas sobre las transferencias de funcionarios...", op., cit., p. 37 i 38.

*servió en dicha Corporación, pero sin haberlos adquirido y perdiendo la posibilidad de perfeccionarlos al cesar de ella, por desaparecer la causa que pudiera originarlos ...".*

Respecte els interessos legítims, i en relació a l'aspecte successori, CLAVERO AREVALO considera no aplicable la teoria dels drets adquirits doncs "*A nuestro juicio, no cabe sucesión en las situaciones subjetivas indirectas mientras esa sucesión no se dé también en las normas de derecho objetivo en que aquellas se amparan*". Ara bé, i aquí l'autor torna a desenvolupar una precisió. Si els interessos legítims parteixen del dret objectiu general aplicable a tots els municipis, aquells interessos es mantindrien. Però no ho farien en virtut del fenomen de la successió, sinó en virtut de la vigència en tot territori d'aquell dret objectiu general. Altrament, els interessos derivats del dret autònom de cada municipi no es mantindrien, doncs el dret objectiu que l'empara desapareix i, amb ell, l'interès legítim. Resumidament, "*Se desprende, pues, de lo dicho que continuarán su existencia jurídica los intereses legítimos protegidos por la legislación general, pero nunca por título sucesorio, mientras que para aquellos que tienen su origen en el derecho autónomo del Municipio antiguo predicamos la solución distinta*"<sup>1050</sup>. Per últim, respecte a les expectatives, que les descriu com a "*... posibles ventajas futuras ...*", que poden sorgir arrel de situacions derivades del propi dret objectiu, no les considera imposables al municipi successor<sup>1051</sup>.

Concretada la figura de la relació de serveis, CLAVERO AREVALO analitza el procés, distingint el que anomena la fase de "*acoplamiento*", que defineix com a "*... conjunto de operaciones que tienden a hacer definitivas las situaciones de los funcionarios de los Municipios afectados por alteraciones de sus términos*", és a dir, com restaria definitivament la relació de serveis del funcionari afectat amb el municipi que s'extingeix i amb el municipi successor. Seguint a Ferrara vincula aquesta problemàtica amb la liquidació en situació d'extinció de municipi "*... veremos cómo junto a la sucesión sucesiva en la que se da la liquidación, se da la sucesión instantánea. Esta última se da, entre otros casos, cuando un sujeto único se sitúa en el lugar del extinguido y viene a realizar sus mismos fines. En tales casos no procede esa fase de liquidación o sucesión sucesiva que ocurre cuando no es uno solo el llamado a subrogarse en el lugar del extinguido, sino que se trata de una pluralidad de sujetos*". Per tant, per l'autor, que segueix la teoria de Ferrara, si no hi ha fase de liquidació, es produeix un successió instantània. Però la qüestió és quin municipi és el titular de la relació de serveis en

---

<sup>1050</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 5 i 6.

<sup>1051</sup> *Ibidem*, p. 6.

aquesta fase on un municipi s'ha extingit i el funcionari ignora encara la seva situació definitiva en el nou municipi successor; i per a respondre-la l'autor cita la tesi de la inexistència de post vida de municipis (Laccarino) en tant que aquest no sobreviu, tant sols ho fan certes relacions que justifiquen aquest procés de liquidació, és a dir, el municipi pot haver deixat d'existir però no els fins que desenvolupava sobre el territori *"Si un nuevo Municipio es el sucesor en aquellos fines, viendo así aumentada su competencia, es lógico también que vea aumentados sus medios personales, que son los funcionarios que fueron nombrados para el cumplimiento de los fines municipales en dicho territorio, en la cuantía y en la manera que una adecuada y justa sistematización aconseje. Este carácter esencialmente teleológico de la sucesión social, como contrapuesta a la sucesión individual, ha sido puesto de manifiesto por FERRARA y es tomado por LACCARINO para fundamentar el carácter de funcionario que siguen teniendo los empleados del Municipio extinguido en esta fase"*. L'autor fa una analogia de la situació amb el fenomen de les herències jacents en el sentit que la personalitat jurídica del municipi desapareix, no sobreviu. El que sí sobreviu són algunes de les relacions que amb ell existien, quelcom que justifica aquest procés de liquidació que té per objectiu adaptar *"... las viejas situaciones al nuevo estado"*. Per tant, parlem d'una situació transitòria, pel que el funcionari no té, en aquest període transitori, determinat l'altre subjecte de la relació de serveis *"Tan sólo cuando después del acoplamiento se determina la situación definitiva del funcionario, es cuando puede considerarse definitivamente ligado al Municipio sucesor, y por retroactividad considerarlo funcionario desde la extinción del Municipio"*, tot i seguir puntualitzant entre les situacions de *"sucesión instantánea"* (on succeeix un sol municipi i es caracteritza per la instantaneïtat) i de *"sucesión sucesiva"* (en aquesta última es contemplaria una fase de liquidació, necessària perquè succeeixen diversos municipis). En qualsevol cas i en conclusió, l'autor entén que *"Por todo ello nos parece más lógica la solución que considera titular al Municipio sucesor de la relación de servicios desde el momento mismo de la extinción del Municipio anterior, viniendo obligado este Municipio a realizar el acoplamiento ..."*. La problemàtica de la relació de serveis en la situació jurídica definitiva és la comparació de la nova situació amb l'anterior, i en relació al dret del treball en els casos de reorganització de serveis, ja que el dret a la relació de serveis o, més en concret, al dret al treball, en el dret públic no és absolut, sent reconegut unànimement per la doctrina que l'administració *"... puede reorganizar sus servicios cambiando la situación de sus funcionarios cuando así lo exijan los intereses públicos"*, evidentment sota el clar fonament del caràcter públic d'ambdós drets, ja que *"... cuando el supremo interés colectivo exige la supresión de oficios o la reorganización servicios no pueden ser obstáculos para dichas reorganizaciones, los derechos de los funcionarios a sus oficios, que dejan de ser derechos cuando chocan contra el interés público"*,

perquè *"En el fondo, con ciertas especialidades en lo tocante a sucesión, la alteración de los términos municipales supone, en orden a los funcionarios, un caso específico de reorganización de servicios"*<sup>1052</sup>.

Després de fer un resum de la doctrina alemanya sobre la relació entre els conceptes de relació de serveis i possessió del treball, CLAVERO AREVALO ens exposa les situacions en les que es poden trobar els funcionaris, després d'un procés de *"acoplamiento"*. Així ens podríem trobar amb el funcionari que es manté en el municipi d'origen que, o bé no es veuria afectat, o bé tant sols l'afectaria una reorganització arrel de l'adaptació dels serveis a la nova realitat territorial, alternant modificacions o bé en la categoria o bé en l'ofici. En segon lloc, amb el funcionari que procedís a prestar els seus serveis en un altre municipi, sent aquest l'objecte d'interès d'aquest treball. Els problemes en aquesta nova situació els sistematitza l'autor. El primer d'ells seria l'oposició del funcionari afectat en el canvi de la relació de prestació de serveis apel·lant al caràcter *intuitu personae* de la relació jurídica. L'autor refusa aquesta oposició de la següent manera: *"La relación de servicios es esencialmente teleológico precisamente por ser administrativa, y como el funcionario había sido adscrito al cumplimiento de fines municipales y, por tanto, a un territorio, si persisten esos fines y ese territorio se altera, estimamos lógico también la alteración del sujeto titular de la relación de servicios. Se trata, pues, de un problema de organización al cual, siempre que se respeten los derechos, la categoría y oficio del funcionario, no creemos pueda oponerse"*. Altrament, si el funcionari ho sol·licités i el municipi no veiés afectats els seus fins col·lectius, podria articular-se la renúncia per part del funcionari. En qualsevol cas, el consentiment del funcionari és precís per a passar a altra Corporació municipal<sup>1053</sup>.

Com ja hem esmentat, en relació a l'ordenament jurídic propi de cada municipi i els efectes que aquest pot tenir en relació als drets adquirits, considera que no són transmissibles les disposicions administratives de caràcter general sense una declaració del successor, tot i afirmar la intranscendència d'aquest fenomen si els drets dels funcionaris han estat adquirits, tot fent una puntualització. Entén que s'haurien de distingir entre les situacions personals intangibles i no modificables de forma unilateral, de les situacions derivades de la organització

---

<sup>1052</sup> *Ibidem*, p. 6 a 11. A títol d'exemple indica l'autor una circular de 16 de juny de 1928 del Ministeri de l'Interior Italià que adoptà aquest criteri per a resoldre determinades problemàtiques que se li plantejaren en relació a alteracions territorials de municipis.

<sup>1053</sup> *Ibidem*, p. 12 a 20. Sobre la relació entre interès general i la idea de servei i potestat-funció, veure PÉREZ LUQUE, A., op., cit., p. 220 i 221.

de serveis públics que poden resultar modificats pel nou municipi *"Tal sería el caso de contradicción del reglamento del Municipio causante y del reglamento del sucesor en materias de personal que afectaran la organización burocrática o de servicios; en tales casos no podría ser de pura aplicación la doctrina de los derechos adquiridos en favor de los funcionarios incorporados"*; i com a exemple, descriu la problemàtica dels sous dels funcionaris. Per l'autor, el criteri és el mateix. No existeix problema quan les normatives aplicades pels dos municipis afectats són les generals i les mateixes. La problemàtica sorgeix amb els reglaments propis de cada ens i les avantatges o millores que sobre el sou mínim recullen, sobre tot, quan el municipi de destí del funcionari no recull aquelles avantatges o millores (en la situació inversa considera no hauria problema en que el funcionari es beneficiés d'aquests avantatges o millores en el seu nou municipi de destí). CLAVERO AREVALO entén que el municipi successor podria respectar aquella situació, però també reconeix que amb l'aplicació de la normativa pròpia de la Corporació podria reduir els sous a les determinacions d'aquella, en tant que el sou és part de la situació reglamentària i, per tant, pot reduir-se reglamentàriament o bé unilateralment, establint-se els sous que corresponguin a la categoria del municipi al qual s'ingressa<sup>1054</sup>.

Per últim, quedaria per exposar l'anàlisi que CLAVERO AREVALO fa dels supòsits de pèrdua d'oficis per part dels funcionaris, citant tres situacions distintes: l'excedència forçosa, el *"licenciamiento"* i per als cossos nacionals la situació especial d'espera de vacants. Destaca la manca de regulació general per a l'excedència forçosa i per al *"licenciamiento"*, tant sols amb particularitats en l'àmbit local per a la primera, i silenci per al cas del *"licenciamiento"*. Tot i la manca de regulació, considera l'autor que *"Para la existencia del licenciamiento es fundamental una indemnización que venga a compensar al funcionario de la pérdida del oficio y de su cualidad de funcionario"*. No obstant la dificultat de la mesura envers els funcionaris, l'autor la considera útil en el marc de les alteracions de termes municipals, si es determina en justícia la indemnització corresponent i *"... es utilizada con discreción notable,..."*, sent compatible amb l'excedència forçosa. Considera ambdues figures jurídiques compatibles i optatives per als funcionaris afectats, sempre que també s'analitzin els interessos afectats dels municipis, harmonitzant aquests amb la voluntat dels funcionaris doncs *"Lo más razonable sería establecer una adecuada combinación entre la excedencia y el licenciamiento. Siendo posible la primera sería más favorable para el funcionario. Pero al llegar un cierto límite en el cual los haberes por excedencia podrían ser gravosos a los Municipios, entraría en juego la*

---

<sup>1054</sup> CLAVERO AREVALO, M.F., op., cit., p. 21 i 23.

*institución del licenciamiento", tot i que acaba reconeixent que "... el licenciamiento no puede aplicarse a los actuales funcionarios municipales, ya que ello afectaría a los derechos adquiridos de los mismos, y es institución ajena a nuestro derecho"*<sup>1055</sup>.

No obstant l'estudi anterior, cal tenir present la realitat del món local actual, determinada per una complexitat i heterogeneïtat molt considerable, no tant sols de l'activitat pròpia del municipi, sinó també de les seves estructures organitzatives. Així, ja d'antuvi, cal partir de la realitat jurídica de l'existència de personal funcionari i personal laboral, quelcom que ens ocupa per tenir present la diferent posició dels anteriors envers el municipi, més objectiva pel funcionari, a l'hora de concretar la relació de servei. En opinió d'ESCUÍN PALOP "El funcionario municipal no puede exigir que su relación estatutaria quede congelada en la forma que estaba regulada antes de producirse la alteración de los términos municipales o que se mantenga la situación administrativa que estaba disfrutando. El funcionario municipal mantiene, en todo caso, su derecho a permanecer en la Función Pública, pero no conserva el derecho a continuar en el servicio activo, ni a mantenerse en el puesto de trabajo que ocupaba antes de la alteración del término municipal. El municipio puede variar el contenido de la relación de servicio respetando la normativa básica, la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma y los límites que le imponen los principios constitucionales de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y de seguridad jurídica". Pel que fa al personal laboral, en limita la possibilitat de variació de la relació laboral més enllà del que es trobi permès en la legislació laboral estatal<sup>1056</sup>.

Segons l'anterior autora, i tot i que el marc general és la successió i, per tant, la subrogació en la titularitat de les relacions de servei, podrien donar-se les següents situacions:

- 1) El els casos de fusió de dos o més municipis i en la incorporació d'un o més municipis a altre municipi, la desaparició jurídica del municipi determina la transferència automàtica dels funcionaris al nou municipi o al que és territorialment ampliat. Diu l'autora que "*de facto*" el municipi successor disposarà dels funcionaris dels municipis extingits o incorporats és a dir, es produiria un sumatori, tot matisant:

---

<sup>1055</sup> *Ibidem*, p. 23 a 25.

<sup>1056</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.316.



- a) Funcionaris sense habilitació de caràcter nacional; es trobarien en servei actiu, sempre que existissin llocs de treball vacants del nivell igual al seu grau personal o superior o inferior al seu grau personal en dos nivells com a màxim. Si no fos així, els funcionaris restarien en situació d'excedència forçosa. També podria resultar aplicable la figura jurídica de la mobilitat interadministrativa.
- b) Funcionaris amb habilitació nacional passarien a la situació d'excedència forçosa quan els llocs de treball a ocupar estiguessin coberts o fossin de categoria diferent a la de la seva habilitació. En situació d'excedència forçosa, aquests es subjectarien als processos de provisió establerts a la legislació específica.

2) En el cas d'incorporació d'un municipi a altres municipis, l'autora es limita a assenyalar que en aquest casos "*... se aplicaran los criterios previstos al efecto en la normativa reguladora de empleo público*"<sup>1057</sup>.

Però l'alteració de termes municipals també afectaria a la relació de serveis dels funcionaris doncs "*... el municipio ampliado o disminuido sigue siendo titular de la relación de servicio de sus funcionarios que continúan en activo en sus puestos de trabajo. El municipio puede, a través del ejercicio de su potestad de organización, modificar la plantilla de personal y, en su caso, prever el correspondiente plan de empleo*". Altra qüestió a tenir present és la diferent tipologia de funcionaris en l'administració local, i entre ells ens trobem amb els habilitats estatals. No ens estendrem, però l'alteració de termes municipals i, per tant, l'augment o a disminució de la població arrel d'aquella pot comportar una modificació de les categories dels llocs reservats a aquell personal, pel que caldrà aplicar els sistemes de provisió previstos en la legislació sectorial d'aquest col·lectiu, de mateixa manera que en els casos de segregació per a la creació d'un nou municipi, doncs aquest últim requerirà d'aquell personal, que serà proveït segons correspongui<sup>1058</sup>.

El cas de la segregació municipal té una problemàtica afegida, que és la de què el municipi emergent, sense mitjans de cap naturalesa des del dia següent al de la seva creació, es veu en l'obligació de prestar els serveis públics legalment exigibles per la seva població, més enllà del funcionament ordinari de la institució com a tal, pel que cal un règim transitori,

---

<sup>1057</sup> *Ibidem*, p. 1.316 i 1.317.

<sup>1058</sup> *Ibidem*, p. 1.317.

que ha d'afectar, en un inici, al personal del municipi matriu, més quan la complexitat de l'activitat pública local i, també, de les estructures organitzatives internes del personal local, han augmentat amb el temps<sup>1059</sup>.

Segons PERDIGÓ i SOLÀ, en l'àmbit de la funció pública en els casos d'alteració de termes municipals es poden produir, principalment, problemes d'encaix de plantilles i quadres (en els casos de fusió de municipis), de divisió o repartiment de personal (en els casos de segregació parcial per a la creació de nou municipi), o bé d'ambdós problemes alhora (en els casos de segregació parcial amb agregació a altre municipi existent). Aquestes problemàtiques, per l'autor, poden ser resoltes mitjançant dos elements. El primer d'ells, seria "*... el principio de movilidad de funcionarios entre administraciones públicas, reconocido por el artículo 17.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, salva el problema de compartimentos estancos que eran hasta ahora las Funciones Públicas de cada Ayuntamiento;*", i el segon, "*... la negociación sindical con los colectivos y organizaciones de los trabajadores de cada Corporación contribuirá a la solución de los problemas prácticos*"<sup>1060</sup>.

BARRANCO VELA posa de manifest, novament, la manca de normativa en el cas que ens ocupa. L'autor es remet, aquí, a l'article 25 del Reglament de Secretaris, Interventors i Empleats Municipals (en el mateix sentit ROYO VILLANUEVA<sup>1061</sup>). Segons aquest: "*... cuando por fusión de varios desaparezca algún Municipio, los Secretarios que pierdan su cargo tendrán derecho preferente a ocupar, cuando vaque, el de la misma categoría que corresponda al nuevo Municipio. Por otra parte, hemos encontrado una sorprendente normativa republicana, si bien dictada por el Gobierno provisional, y que traemos a colación en la medida que con respecto al municipio creado existe una situación de transitoriedad política hasta la celebración de nuevas elecciones locales, por la que <Los Ministros de la República quedan autorizados, durante el período electoral, para hacer, con arreglo a las leyes, nombramientos, separaciones, traslaciones o suspensiones de empleados, agentes o dependientes de cualquier ramo de la*

---

<sup>1059</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 305.

<sup>1060</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 59 i 60. També CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. ...*, op., cit., p. 177 "*Sin perjuicio de encontrar posibles soluciones en el ya clásico estudio de Clavero Arévalo, como acertadamente apunta Perdigó y Solá, la solución de estos problemas puede encontrarse en la movilidad (todavía teórica y parcial) de los funcionarios locales que se reconoce en el artículo 17.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública*".

<sup>1061</sup> ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales...*, op., cit., p. 62 i 63 "*La legislación española no establece una norma general. Sólo se ocupa de los derechos de los Secretarios e Interventores. ... (artículo 25 del reglamento de secretaris, interventors i empleats públics). En relación a los demás empleados, habrá que estar a lo dispuesto en los reglamentos especiales de las Corporaciones Locales que prevé el artículo 192 de la Ley Municipal, o a lo que resuelva el Gobierno en cada caso*".

*Administración>". Aquest, era el Decret de Governació del Govern Provisional de la República de 2 de juny de 1931. L'autor reitera la transcendència dels funcionaris habilitats estatals o nacionals, com a peces clau en els municipis petits, especialment pel que fa als secretaris. Així, reflexiona de la forma següent i en el sentit de què "Lo normal es que el secretario del ayuntamiento matriz siga en su puesto, y con más razón si lo ocupa en propiedad y que salga la vacante para el nuevo Ayuntamiento. No obstante, parece deseable la posible mancomunidad del servicio o, una vez de acuerdo con el Secretario del antiguo municipio, y en espera – en su caso – de la resolución del concurso de provisión, que aquel se haga cargo temporalmente de ambos municipios". No obstant això, l'autor assenyala que en algunes ocasions els moviments de secretaria s'han dut a terme sense concurs als efectes de proveir la plaça nova en qüestió, identificant també la conseqüència de l'alteració en relació a la població dels municipis afectats i la categoria de les places reservades, doncs "Diferente aspecto de la cuestión es que la situación de los funcionarios con habilitación nacional puede variar en la medida en que la segregación conlleva una modificación de la categoría del municipio originario, en cuyo caso el funcionario podrá optar por quedarse en este municipio disminuido sin pérdida de sus derechos y haberes". Altrament, ESCUÍN PALOP considera que "... cuando se produce una alteración de términos, el municipio ampliado o disminuido sigue siendo titular de una relación de servicio de sus funcionarios que continúan en activo en sus puestos de trabajo. El municipio puede, a través del ejercicio de su potestad de organización, modificar la plantilla de personal, lo que supondrá la oferta pública de empleo o el pase a la situación de excedencia forzosa de los funcionarios sin habilitación nacional. A esto hay que añadir la posibilidad de que los funcionarios afectados por la alteración de términos producida puedan pasar al servicio en otra administración local o Administración autonómica".<sup>1062</sup>*

Per últim, categòrica i resolutive és la postura de CORRAL VILLALBA, per a qui "La extinción de un municipio mediante su incorporación a otro se resuelve mediante la figura de la subrogación. ... el municipio que incorpora se subroga en los contratos laborales suscritos por el municipio que se incorpora. Y asume el personal funcionario. Éste ve alterada su situación dentro de los límites del respeto a los derechos adquiridos y a la legislación básica del Estado en materia de función pública". La conseqüència, també ens la recull l'autor. La més obvia, serà la modificació de la plantilla afectada i, més enllà, "los funcionarios afectados por la alteración podrán incorporarse al servicio activo en el municipio que continúa, siempre

---

<sup>1062</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 305 i 306.

*que existan vacantes adecuadas, quedando, en caso contrario, en situación de excedencia forzosa*<sup>1063</sup>.

### **17.5 La successió d'empresa i el principi de subrogació.**

La problemàtica de la subrogació del personal laboral entre empreses és quelcom que ja ve de passat. Es planteja doncs no com a una novació autèntica, en tant que no s'extingeix la relació laboral precedent i se'n genera una de nova. No modificació objectiva, altrament subjectiva doncs es modifica la figura de l'empresari. Per això, ALONSO GARCÍA ens diria que *"Si lo conceptuamos como acreedor simplemente, el cambio del empresario implicaría, respecto de su relación con el trabajador, o una verdadera subrogación o una transmisión de crédito. Ni uno ni otro supuesto parecen aceptables sin más, dejando aparte el valor de la condición del empresario como deudor, ya que no sólo asume derechos, sino también obligaciones, y, por otro lado, habida cuenta, asimismo de que la ratio interna del precepto que comentamos estriba en asegurar la permanencia de la relación sobre la variación del sujeto empresario, no obstante, cabe hablar, desde esta perspectiva excluyente, de una subrogación convencional, dado que el tercero –con aprobación expresa del anterior empresario– se subroga en el puesto de éste como titular de los derechos que aquél tenía contra sus trabajadores"*. Aquesta reflexió valdria per la vessant de la posició de creditor. Respecte a la de deutor, l'autor exclou la delegació i l'expressió i, seguint les teories alemanyes, parlaria d'una situació mixta *"... de cesión de crédito y asunción de deuda que opera –en este último caso– no por ratificación del trabajador o con su consentimiento, sino ope legis."* Aquesta construcció justifica la subrogació en el crèdit i en el deute, conclouent l'autor que, en aquests casos, la relació de treball no s'extingeix quan a l'empresari succeeix altri, al qui se li ha cedit, traspasat o venut negoci o indústria. També és de relleu com l'autor considera que expressions com cessió, traspàs o venda són enumeratives, pel que, en resum *"... el nuevo sujeto en cuanto tal, <queda subrogado en los derechos y obligaciones del anterior>."*<sup>1064</sup>

El fenomen que exposem, lluny de ser residual en l'administració pública, ha anat guanyant terreny i, consegüentment, conflictivitat, sobre tot en el marc de processos de reorganització o reestructuració d'aquesta. Processos que s'han accentuat recentment i d'on,

---

<sup>1063</sup> CORRAL VILLALBA, J., *Manual de Gestión del Personal de la Administración Local*, Civitas, Madrid, 2000, p. 168.

<sup>1064</sup> ALONSO GARCIA, M., *Curso de derecho del trabajo*, Ariel, Madrid, 1967, p. 532 a 535.

la problemàtica que principalment n'ha sorgit, ha estat la de la interrelació d'aquest fenomen amb l'incompliment dels requisits d'accés a la funció pública<sup>1065</sup>, afer aquest que no ens ocupa en el present treball<sup>1066</sup>. Ja hem exposat en aquest estudi la manca d'atenció manifesta i històrica del legislador en relació a la problemàtica que hom exposa, i més en concret en relació a matèries particularment conflictives com la relativa a recursos humans. Aquest silenci, també com hem vist, ha estat històricament criticat per la doctrina. Però ni aquelles crítiques ni les més recents han fet modificar l'actitud del legislador. En opinió de CASTILLO BLANCO aquest aspecte és el que motiva la necessitat d'una norma amb rang de llei que reculli aquestes situacions, "*... més enllà de les previsions que estableix la legislació laboral, que avaluï les circumstàncies o els casos en què es poden aplicar aquestes integracions mitjançant la subrogació en les relacions laborals o mitjançant les declaracions d'«a extingir»*", tot recordant, novament, que tampoc amb la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local es regulen aquests aspectes, i més en concret pel que aquí ens interessa, alguns supòsits d'alteració de termes municipals que es recullen a l'article 13.4.a) i a les disposicions transitòries quarta i onzena (bàsicament per a casos de fusió, supressió o bé absorció), malgrat haver-hi alguna possible remissió a la legislació autonòmica. Per l'autor, i a títol de resum de tot plegat, davant, novament, de la manca de mecanismes jurídics idonis o de previsions legals adequades, conclourà que "*En el cas del personal funcionari, se'ls hauria de declarar en la situació administrativa que correspongui, o bé mitjançant la successió universal en els drets i les obligacions de l'ens que assumeix el servei (a aquest efecte, l'art. 88.2 RSCL mateix inclou una previsió específica que en l'actualitat ha de ser complementada amb el que disposa la disposició addicional vint-i-sisena de la Llei de pressupostos generals de l'Estat de 2017); i, en el cas del personal interí, en els supòsits en que no quedi integrat, el cessament per desaparició de la causa que va motivar-ne el nomenament. En el cas del personal laboral, les solucions han d'arribar de la mà de l'aplicació, quan escaigui, del mecanisme subrogatori que preveu l'article 44 ET o, en els casos més problemàtics, mitjançant l'extinció dels contractes de treball per la via dels articles 51 i 52 ET i el seu desplegament reglamentari específic en l'Administració pública o, en el cas de contractes temporals, de nou el cessament per extinció de la causa que va motivar el*

---

<sup>1065</sup> CALVO GALLEGU, F.J., "Transmisión de empresas, sucesión de contratadas y sector público", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 114, 2012, p. 221. En els p. 205 a 220 l'autor dur a terme un estudi profund i extens de la jurisprudència sobre la matèria.

<sup>1066</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals*, Estudis de Relacions Laborals, núm. 12, Barcelona, 2017, p. 11 a 13.

*contracte.*"<sup>1067</sup>. En el mateix sentit DÍEZ QUESADA, qui distingeix, en relació a les recents previsions de la LRSAL, entre les transferències d'efectius i les reorganitzacions internes, recordant també la manca de regulació de la primera entorn a procediments, formes o condicions d'execució d'aquestes transferències o reorganitzacions<sup>1068</sup>.

Seguint el fil de l'anterior, i com ens segueix manifestant CASTILLO BLANCO, l'article 44 ET, sota l'esperit de la Directiva 2001/23/CE, tindria per objectiu i finalitat l'estabilitat del treballador i la garantia dels seus drets doncs "*... la seva última ratio és esmoreir les conseqüències socials dels processos de reestructuració i reorganització empresarial, per a la qual cosa institueix un conjunt de garanties el comú denominador de les quals és preservar, tant com sigui possible, els drets dels treballadors en cas de canvi d'empresari*", pel que s'institueix com a regla general, malgrat ser una excepció a la teoria general en el dret privat. És més, el concepte ampli d'empresa afectaria o bé, millor dit inclouria, al sector públic, com en nombroses interpretacions jurisprudencials del Tribunal de Justícia de la Unió Europea s'ha establert (cita l'autor la sentència de 26 de setembre de 2000, la de 29 de juliol de 2010, la de 19 de maig de 1992, de 10 de desembre de 1998 o bé les recents de 20 de gener de 2011 i de 26 de novembre de 2015)<sup>1069</sup>. Aquesta inclusió de l'administració pública també és observada per ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA<sup>1070</sup> i CALVO GALLEGU, per a qui "*En otras palabras, el mero hecho de que el personal transferido y sus actividades estuviesen integrados o se integrasen en la administración pública, no podía excluir pos sí solo a dicha entidad de la aplicación de la Directiva 77/187.*"<sup>1071</sup>. Des de la perspectiva local, resulta palesa la casuística i la pràctica de l'aplicació dels conceptes exposats en el treball de BALLINA DÍAZ, a l'estudiar els supòsits de la successió empresarial en l'àmbit local, d'administració a societat mercantil, entre empreses privades o de servei o activitat assumit per administració<sup>1072</sup>, i amb proscripció, clar estar, de supòsits de cessió il·legal entre administracions<sup>1073</sup>.

---

<sup>1067</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *La reinternalització de serveis públics: ..., op., cit., p. 14 a 17.*

<sup>1068</sup> DÍEZ QUESADA, A., "Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 2, Secció Actualitat, quinzena del 30 de gener al 14 de febrer de 2014, p. 9 a 13.

<sup>1069</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *La reinternalització de serveis públics:..., op., cit., p. 49 a 52.*

<sup>1070</sup> ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., "Títulos de la transmisión de la empresa y relaciones laborales: las etapas de un proceso de socialización", *Proyecto Social: Revista de relaciones laborales*, núm. 10-11, 2003, p. 199 i 200.

<sup>1071</sup> CALVO GALLEGU, F.J., *op., cit., p. 223.*

<sup>1072</sup> BALLINA DÍAZ, D. "La sucesión de empresas en las Administraciones locales", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 30, octubre 2012, p. 111 a 118.

<sup>1073</sup> Veure, per totes, STS núm. 435/2016, de 18 de maig de 2016.

Puix l'anterior, a tota regla general s'hi apliquen excepcions. I aquestes en les oferirà, també, CASTILLO BLANCO. Excepcions no absolutes, que són matisades, però que necessitem exposar. En primer lloc, l'autor considera que l'excepció es fonamenta en la "*... naturalesa del subjecte en relació amb el <gir o tràfic administratiu> i es produeix quan el negoci jurídic, en virtut del qual es <traspassa> la titularitat, és estrictament públic i no contractual o convencional, perquè es tracta del que la directiva identifica com a <reorganització administrativa de les autoritats públiques administratives i el traspàs de funcions administratives entre autoritats públiques administratives que no constitueixen un traspàs a l'efecte d'aquesta Directiva> (art. 1.1.c)*", tot citant, com a fonament de la seva postura, la sentència del TJUE de 15 d'octubre de 1996. En segon lloc, apunta l'autor a l'existència de postures doctrinals i jurisprudencials contràries a l'anterior argument, com les de Valdés Dal-Rel o Mauri, que consideren tant sols exclosa "*... la cessió de competències administratives pròpies del poder públic, és a dir, les funcions reservades a personal funcionari en els termes que estableix l'article 9.2 EBEP*", o com la sentència de 6 de desembre de 2011 del TJUE. CASTILLO BLANCO detectarà, segons l'anterior, que la problemàtica és conceptual i citarà a Gómez Álvarez per distingir entre el que és una reorganització administrativa i que és un traspàs de funcions administratives públiques. Així doncs, aquest últim farà aparèixer el concepte de reestructuracions administratives pures que les descriu com "*... la reordenació de les activitats dutes a terme per una entitat administrativa que passen a ser prestades per una entitat administrativa de la mateixa entitat o la competència per a dur a terme les quals sigui transmesa a una altra entitat pública creada expressament per a l'atribució d'aquesta competència, o preexistent amb anterioritat a l'atribució de funcions*", afegint CASTILLO BLANCO que ho serà amb "*independència de la naturalesa jurídica pública o privada de l'ens cessionari i cedent*". A títol de conclusió, després de fer una referència al món local parlant de la fusió de municipis com a supòsit d'excepció d'aplicació de la directiva, l'autor entendreà que "*... no pot excloure l'aplicació de la directiva quan l'activitat de referència no és la pròpia de l'exercici del poder públic. La conseqüència necessària és que s'ha de considerar que en l'aplicació de la directiva estan inclosos: serveis que hagin estat objecte de concessió d'un ens de dret públic, en tant que la seva activitat no és la pròpia de l'exercici del poder públic. I, a contrari sensu i sense perjudici del que exposarem més endavant, cal entendre que n'estan exclosos: en primer lloc, els supòsits de reorganització administrativa de les autoritats públiques administratives; en segon lloc, el traspàs de funcions administratives entre autoritats*

*públicas administrativas; ...*<sup>1074</sup>. En el mateix sentit MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, ORTEGA JIMÉNEZ i MAURI MAJÓS, per als qui "*Ello quiere decir que la excepción prevista en el artículo 1.1.c) de la Directiva, donde se dice que no constituirán traspaso: <La reorganización administrativa y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas>, se ha de limitar única y exclusivamente a las reestructuraciones públicas en las que se traspasan determinadas funciones administrativas de uno a otro ente u organismo público y, más concretamente, a los procesos de reordenación de actividades en los que entra en juego la cesión de competencias administrativas propias del poder público*"<sup>1075</sup>. CALVO GALLEGO, al seu torn, entendrà que "*... actividades propias del poder público y en la medida en la que tenían por objeto actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público ...*", seran les excloses del concepte d'activitat econòmica de la directiva, doncs fent una lectura de la sentència *Scattolon* la interpretació de l'exclusió és restrictiva i restaria limitada a "*... la reorganización de estructuras de la Administración pública o la cesión de competencias administrativas entre Administraciones públicas cuando afecte a actividades propias del ejercicio del poder público*"<sup>1076</sup>.

Per últim, RODRIGUEZ ESCANCIANO ens recordarà que l'aplicació de l'article 44 ET en l'administració pública és, bàsicament, per processos de racionalització dels ens instrumentals d'aquesta i que, per tant, es requerirà "*... traspasar un conjunto de bienes e infraestructuras dotados de autonomía que garanticen la eficiencia en la prestación del servicio público a los usuarios por la nueva entidad para que esté obligada a hacerse cargo de los trabajadores respetando sus derechos previos. En segundo término, aun no siendo de aplicación el mecanismo subrogatorio atendiendo a lo previsto en el art. 44 ET, puede que tal obligación venga establecida en el convenio colectivo aplicable en cuyo caso habrá que atender a los términos del propio convenio*" i que, àdhuc podria resultar d'aplicació el principi de successió d'empresa arrel de "*...las disposiciones normativas adoptadas para la reestructuración que se pronuncian expresamente sobre las condiciones de trabajo del personal afectado*"<sup>1077</sup>. ALCÓN

---

<sup>1074</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *La reinternalització de serveis públics:...*, op., cit., p. 52 a 57.

<sup>1075</sup> MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., ORTEGA JIMÉNEZ, P., i MAURI MAJÓS, J., "Remunicipalización de servicios. Eficiencia i sostenibilidad", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019, p. 1444.

<sup>1076</sup> CALVO GALLEGO, F.J., op., cit., p. 223 a 226.

<sup>1077</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "*La remunicipalización de los servicios públicos. Aspectos laborales*", Seminari sobre Relacions Col·lectives, Federació de Municipis de Catalunya, 16 de desembre de 2015, p. 30 a 33. Veure també BOLTAINA BOSCH, X., "L'impacte de la LRSAL en el personal al servei de l'Administració local", a FORCADELL ESTELLER, X, PIFARRÉ ESTRADA, M. i



ZARAGOZA, en el marc de les alteracions de termes municipals, parlarà del personal en els municipis extingits, en referència a les incorporacions, en el sentit que el municipi que incorpora es subroga en béns, drets i obligacions a l'incorporat, pel que el personal afectat podrà incorporar-se al municipi que subsisteix, en servei actiu, si existeixen vacants adequades. En cas contrari, dirà, el personal anterior passarà a la situació d'excedència forçosa, amb prèvia modificació de la plantilla i de la relació de llocs de treball<sup>1078</sup>.

### **17.6 Algunes reflexions entorn al personal laboral.**

És evident la ja tradicional diferència entre els règims jurídics que afecten al personal laboral i al personal funcionari de l'administració local, pel que caldrà recordar que serà la legislació de l'estat a qui ocuparà la regulació de les modificacions de les condicions de treball, la supressió i l'extinció de les relacions laborals pel que el municipi no pot introduir cap especificació en el seu règim jurídic. Però la segregació, en relació al personal laboral, també es tradueix en una subrogació on els contractes laborals serien assumits pel municipi successor. Així, per ESCUÍN PALOP "*El personal laboral se mantiene en el municipio modificado en la misma situación que tenía antes de la alteración territorial. El cambio de las circunstancias que la ampliación o disminución de término municipal comporta puede propiciar la variación de las relaciones del personal laboral. Ésta sólo se podrá llevar a cabo a través de fórmulas y con las garantías que la legislación del estado prevé*"<sup>1079</sup>; per BARRANCO VELA "*En lo que atañe al personal laboral se mantiene el municipio modificado en la misma situación que tenía antes de la alteración territorial. El cambio de las circunstancias que la ampliación comporta puede propiciar la variación de las relaciones de personal laboral. Esta sólo se podrá llevar a cabo a través de fórmulas y con las garantías que la legislación del Estado prevé*", pel que recomana un acord entre els municipis, apel·la doncs al principi de mutu acord, "*..., de manera que contando con los trabajadores, y teniendo en cuenta sus preceptivos derechos y la situación de personal fijo, temporal o habilitado, se llegara a un convenio de compensación de costes de personal para el sostenimiento común de determinados servicios, como, por*

---

SABATÉ VIDAL, J.M., (Coords.), *Els Governes Locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014, p. 121 a 134, en concret p. 134.

<sup>1078</sup> ALCÓN ZARAGOZA, J.A., "Personal al servicio de las corporaciones locales" a KONINCKX FRASQUET, A., (Coord.), *Personal*, Thompson Aranzadi, Madrid, 2008, p. 236.

<sup>1079</sup> ESCUÍN PALOP, C., op., cit., p. 1.316 a 1.318.

*ejemplo, los servicios sociales, ....*"<sup>1080</sup>; i, per PERDIGÓ SOLÀ, la solució a aquests problemes pràctics també passarà per la negociació col·lectiva en cada municipi afectat<sup>1081</sup>.

**17.7 Els dictàmens emesos en el procés d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions dels municipis de Vila-seca i de Salou: Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, sota el títol "*Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou*".**

Per BALLESTEROS FERNÁNDEZ "*El nuevo municipio creado por la segregación ha de incorporar en su relación de puestos de trabajo el personal que le ha sido transferido y respetarle todos sus derechos ...*", i en aquest sentit es recollia a la instància de 22 de desembre de 1.983 i en el projecte addicional que incorporava.

Ara bé, l'autor ja ens indica que no procedeix el supòsit de la successió d'empresa com es reconeix en l'àmbit de l'estatut dels treballadors, pel que "*... la previsión reglamentaria no sería norma con rango suficiente para habilitar la reducción de la garantía del "derecho al cargo" (art. 141 del real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril)*". Entén que sí ho habilita l'article 308 de la LMRLC, pel qual *per Decret del Govern de la Generalitat es poden transferir funcionaris dels ens locals a altres administracions locals o a l'Administració de la Generalitat, quan d'acord amb la legislació de règim local i les lleis sectorials corresponents es produeixi una redistribució de les competències administratives. Si el traspàs comporta un canvi de localitat, el Decret del Govern de la Generalitat només ha de determinar el nombre i qualificació dels funcionaris a traspassar. La Corporació local cedent és la que ha d'elaborar la llista de funcionaris a traspassar respectant al màxim la voluntat dels funcionaris; a aquests efectes, ha de convocar concurs entre els seus funcionaris. En el cas que les peticions siguin inferiors al nombre de funcionaris a transferir, la corporació local ha de determinar els funcionaris que es traspassin amb caràcter forçós. 3. Els funcionaris transferits a petició pròpia s'integren plenament en la funció pública de la nova administració a què passen a prestar serveis i se'ls*

---

<sup>1080</sup> BARRANCO VELA, R., op., cit., p. 307.

<sup>1081</sup> PERDIGÓ i SOLÀ, J., op., cit., p. 60. Per a una visió actual, BOLTAINA BOSCH, X., *La negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal laboral de les corporacions locals després de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic*, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, UAB, Barcelona, 2011, p. 27 a 30 i 80 a 84. Veure també el mateix autor a *El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic*, Estudis de Relacions Laborals, núm. 6, Barcelona, 2010, sobre la prevalença de la negociació col·lectiva en qüestions de provisió i mobilitat, p. 88 a 92.

*respecta el grup del cos o escala de procedència, així com els drets econòmics inherents al grau personal que tinguin reconegut<sup>1082</sup>. Els funcionaris transferits amb caràcter forçós estan en situació de comissió de serveis fins que es produeixi una vacant de lloc de treball en l'Administració d'origen corresponent al seu cos o escala i al seu grau personal, la qual, per una vegada, tenen dret preferent a ocupar. Si hi renunciem, passen a integrar-se plenament en la funció pública de la corporació en què presten serveis i resten en excedència voluntària en la d'origen. Els funcionaris que passen a prestar serveis en altres localitats tindran les indemnitzacions reglamentàries, mentre estiguin en situació de comissió de serveis. Quan el que estableix aquest article afecta el personal laboral, el traspàs no comportarà modificació de la relació contractual preexistent, llevat de la que es derivi directament del propi traspàs.*

Entén l'autor que en la divisió del personal l'acord, el pacte o la voluntat entre els dos municipis no pot tenir efectes imperatius si no intervé la Generalitat de Catalunya, "Por ello, y para evitar situaciones de pendencia (el traspaso de funcionarios) sin límite temporal, la Comisión Gestora debiera interesar del Ayuntamiento de Vilaseca que procediera a determinar el número y calificación del personal a traspasar, a efectos de someterlo a la Generalidad. De forma que, o bien por resolución expresa o presunta por silencio, el Ayuntamiento de Salou conociera o que no se le iban a transferir funcionarios o el número de personas que debería acoger en su plantilla, para, a partir de este dato, adoptar las pertinentes decisiones".

Per això, considera que un cop definida, establerta, la relació de llocs de treball de l'Ajuntament de Salou (art. 16 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost i 90 de la LRBRL), podran accedir a aquella el personal que provenia de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou (art. 17 de la Llei 30/1984 i 101 de la LRBRL)<sup>1083</sup>.

---

<sup>1082</sup> Apartat redactat per Llei 9/1994, 29 Juny, que va derogar l'anterior últim incís del mateix.

<sup>1083</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á., "respeto la incidencia ...", op., cit., p. 17 a 20.

## **18. Sobre la divisió de béns, drets i obligacions entre els Ajuntaments de Salou i de Vila-seca.**

### **18.1 Un procés de partició entre gradual i provisional<sup>1084</sup>.**

La pròpia proposta de divisió ja ens posa de manifest que aquest procés seria, arrel de la seva pròpia naturalesa, quelcom gradual. És a dir, no es va poder executar, a nivell operatiu, com una única i homogènia massa patrimonial, econòmica i competencial, pel que varen anar apareixen acords, pactes i resolucions sobre àmbits materials diversos i que, en certa manera, avançaven la divisió. Això va comportar, inexorablement, que la major part de l'activitat pública es seguís prestant per part de l'Ajuntament de Vila-seca a la fi de no interrompre la prestació de serveis a la ciutadania, assumint les despeses derivades d'aquesta activitat, per compte de l'Ajuntament de Salou. El projecte ho recull com a una situació d'interinitat, que es mantindria fins a la divisió definitiva. Diversos actes van permetre que l'Ajuntament de Salou, com a institució, comencés a caminar.

### **18.2 Sobre la determinació dels tres elements essencials del municipi: organització, territori i població.**

#### **18.2.1 L'element organització: la comissió gestora del nou municipi de Salou i la divisió i adscripció de personal.**

Amb la constitució de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, i de forma simultània a la presa de possessió dels seus membres, per l'alcaldia de Vila-seca es va dictar un decret de data 27 de gener de 1990, que s'incorpora a la proposta com a annex núm. 6, per mitjà del qual es va dotar dels mitjans humans, econòmics i materials necessaris a aquella per a l'inici de la seva activitat. Aquest decret, en concret, adscrivia provisionalment la seu de la Comissió Gestora a l'edifici anomenat "*Torre Vella*", ubicat a la Via Aurèlia, 5-7, i com a lloc a instal·lar les dependències administratives. La neteja i el manteniment de l'edifici els continuaria executant l'Ajuntament de Vila-seca, a compte del de Salou, a l'espera de l'assignació definitiva de costos. Alhora, es formalitzava un traspàs inicial de personal, amb absolut respecte de l'expressió de la voluntat manifestada per aquells. En total, es traspassaren

---

<sup>1084</sup> La proposta de projecte de divisió de béns, drets i obligacions es fonamenta i s'estructura seguint les indicacions recollides en el dictamen elaborat per LLISSET BORRELL, F., "*Sobre la división de bienes, ...*", op., cit., adjunt al projecte com a annex V.

11 treballadors, conjuntament amb material i mobiliari necessari per a desenvolupar les seves tasques, subjecte a inventari, posant a disposició la Brigada Municipal per a la seva execució. Les retribucions d'aquest personal les duria a terme l'Ajuntament de Vila-seca, a compte del de Salou. Per últim, el decret habilitava un crèdit extraordinari per un import de 12,5 milions de pessetes per a cobrir les despeses de funcionament immediat de la Comissió Gestora, pendent de liquidar dins del propi expedient de divisió, i a abonar de forma immediata tan aviat com aquesta Comissió Gestora disposés d'un compte corrent.

A les dependències de la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb presència del delegat territorial, se signà un protocol entre els dos ajuntaments el dia 30 de gener de 1990 (annex 7). L'origen d'aquest protocol fou la impossibilitat d'executar el trasllat a l'edifici Torre Vella, previst en l'anterior Decret de 27 de gener de 1990, i del plantejament formulat per la Comissió Gestora de dur a terme aquella operació en altre edifici, l'ubicat al carrer Llobregat, núm. 1, el qual es trobava ocupat pels serveis administratius de l'Ajuntament de Vila-seca. El document treballa, doncs, el trasllat, alhora que ja determina un nombre aproximat d'efectius humans (funcionaris i laborals) que restarien a Vila-seca, 75, i els que es traspassarien a Salou, que serien un total de 108. S'enceten, tanmateix, els trasllats de les oficines dels serveis tècnics al c/ Barcelona, al Xalet Torremar i Patronat de Turisme. Segons el projecte de divisió, l'anterior trasllat fou conclòs el 31 de gener de 1990.

Als efectes de procedir a la divisió de la plantilla de personal, es va dur a terme una consulta a tots els efectius, inclosa Guardia Urbana, als efectes de conèixer els desitjos d'aquells. El procés, va culminar de mutu acord entre els dos municipis amb dos acords de dates 15 de febrer de 1990 i de 31 de març de 1990, ratificats posteriorment per sengles plenaris. Aquests acords s'inclouen com a annexos 8 i 9. En el primer d'ells s'acorda el traspàs de funcionaris i personal laboral adscrit a oficines. En el segon, la transferència de personal funcionari i laboral adscrit a la Policia Local i brigada.

Cal fixar-nos com els dos acords utilitzen indistintament els conceptes de "*traspàs*" i "*transferència de personal*". Ambdós acords es fonamenten en el principi de respecte als drets adquirits, alhora que ratifiquen el sistema de pagament de nòmines transitori acordat el dia 30 de gener de 1990. En no haver-hi reclamacions i haver-se dut a terme amb escrupolós respecte als drets laborals i funcionaris, aquells podien disposar del caràcter de definitius.

L'acord intermunicipal de 15 de febrer de 1990 es fonamenta en el principi de mutu acord, de pacte, entre els dos ajuntaments, i en les obligacions respecte al personal derivades dels articles 19 de la LMRLC i 13 del Decret 140/1988. A més del mutu acord entre els dos ajuntaments, hi va concórrer la voluntat dels treballadors és a dir, l'Ajuntament de Vila-seca va intentar respectar la voluntat de cada treballador per tal que cada treballador restés en el municipi escollit. Segons es diu literalment en l'acord *"El criteri fonamental, doncs, és assignar el personal al lloc escollit en tot allò que pugui absorbir cadascuna de les plantilles. Així, el principi bàsic per les transferències, acceptat per tots dos Ajuntaments és el del principi organitzatiu del servei conjugat amb la voluntat dels funcionaris a transferir."*, pel que l'acord procedeix a aprovar els traspassos de personal, sense distinció entre personal funcionari o personal laboral. Altra qüestió que resta recollida en el document és el respecte absolut a la situació personal i de tots els drets dels treballadors.

L'acord intermunicipal de 31 de març de 1990 segueix la mateixa mecànica que l'anterior. Destaquem que en el document es recull expressament que *"S'ha intentat dotar les plantilles amb el personal mínim necessari per portar a terme cadascuna de les funcions específiques que s'han de realitzar, tractant de respectar en tot allò que sigui possible la voluntat de funcionaris i treballadors, si bé garantint en cada funció a desenvolupar el personal imprescindible per a poder-la realitzar"*. L'acord, però, no tant sols distribueix i traspassa efectius, sinó també places de la plantilla, segons queda constància en l'acord tercer del document.

### **18.2.2 L'element territorial.**

El projecte, en aquest apartat material, recorda i recull la problemàtica ja estudiada en aquest treball en relació a al delimitació territorial. S'incorpora annex 10 pel que queda constància que la Comissió de Delimitació Territorial, el dia 10 de juliol de 1990, va concloure les operacions de fitació i delimitació, sobre ortomapes a escala 1:5000, sent aquestes aprovades, tot i que amb el vot en contra dels representants del municipi de Salou, pel que a partir d'aquella data es disposa d'un acte vàlid i ferm que donaria perfeccionament al segon element essencial del municipi, com el del territori, entenent que en el mateix sentit es complia amb la sentència de 30 d'octubre de 1989.

### **18.2.3 L'element població.**

Es reflecteix com a "*... factor que ve accessòriament definit pel territori o terme municipal.*", en aplicació del règim jurídic vigent a la data de la redacció del document (art. 12.2 de la LRBRL i 38.1 de la LMRLC).

Organització, territori i població restaven així determinats i perfeccionats "*... necessaris per a parlar amb propietat del naixement del nou Ens local denominat Municipi de Salou, i del seu Ajuntament com a persona jurídic pública dipositaria de la capacitat d'aquest Municipi per a actuar vàlidament i eficaçment en el món del dret.*"

### **18.3 Sobre els recursos i serveis transferits per acord intermunicipal.**

El projecte doncs, distingeix entre el procés de constitució del municipi i el procés de divisió o partició, i més remarcant que algunes de les operacions de divisió ja s'havien dut a terme. El projecte, així, distingirà entre els dividits i els encara pendents de dividir. Alhora, el document estudiat recull, amb encert i arrel de la diferenciació de les fases de constitució del municipi i de divisió o partició doncs, des del moment en què es constitueix el municipi de Salou, que és l'únic titular de les potestats o facultats que l'ordenament jurídic atorga al municipi "per se", l'exercici de les quals o imperium, no pot ser substituït, pel que cal, i ho fa, distingir entre una administració actuant i una altra titular dels serveis.

Apareix doncs una administració actuant, que seria el municipi matriu, "*... de forma que hi ha hagut una actuació per substitució, necessària d'altra banda si no es volia trencar la continuïtat d'una forma dràstica en l'actuació pública en el territori recentment constituït, fet que hagués perjudicat, potser en alguns casos irreparablement, a les relacions interadministratives tant generals com amb tota la ciutadania, com les especials dels diferents contractistes municipals, ...*".

Queda doncs palesa una fase transitòria, d'interinatge, on l'administració actuant ha intervingut "*per compte*" del municipi de Salou, quelcom que generarà, amb la finalització d'aquella, un rescabament econòmic o reintegrament de despesa del municipi de Salou al de Vila-seca. El període concret d'aquesta situació ve determinat per la data de constitució del municipi de Salou i per la data de l'efectivitat de l'acta de transferència de serveis.

En el projecte es fa constar un acord intermunicipal de data 11 d'abril de 1990, annex 13, pel qual es dur a terme un tractament unitari al respecte d'aquest traspàs. Després d'una

negociació entre els dos ajuntaments, i prèvia audiència als contractistes i concessionaris afectats, s'adoptà l'esmentat pacte, que fou ratificat per sengles òrgans plenaris.

Aquest acord es fonamentaria amb la necessitat d'ajustos substancials en els contractes vigents amb el municipi matriu doncs *"Es principi fonamental de la contractació que l'objecte del contracte sigui competència de la Corporació contractant. En aquest cas s'ha produït una modificació essencial dels subjectes del contracte, element bàsic del mateix, que exigeix una adaptació del contracte de manera que tot contracte que l'Ajuntament de Vila-seca i Salou mantingui, tingui com objecte serveis inclosos dintre de l'àmbit de la seva competència"*. Segueix dient l'acord que l'Ajuntament de Vila-seca i Salou seguia prestant els serveis, de forma ininterrompuda, fent-se càrrec de les despeses, mentre des del dia 27 de gener de 1990 les taxes o preus públics dels serveis en qüestió eren percebuts per cada municipi. Urgia, doncs, per *"... traspasar el control i direcció dels respectius serveis ..."*, àdhuc poder confeccionar sengles pressupostos municipals, la modificació dels contractes. Entre aquests s'hi trobaven els de recollida d'escombraries, neteja viària, neteja de platges, manteniment i conservació dels emissaris submarins, neteja d'edificis municipals, neteja d'escoles públiques, neteges vàries puntuals, transports escolars i conservació i manteniment de l'enllumenat públic.

Prèvia audiència amb els diferents contractistes, als efectes corresponents a més de possibilitar l'aportació de documentació i càlculs adients, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou mantindria els serveis (contractes) en els nuclis de Vila-seca, La Plana i La Pineda, fins a la seva extinció. La Comissió Gestora se subrogaria en la part del contracte que l'afectés, puntualitzant que totes les assignacions econòmiques recollides es farien amb caràcter provisional, pendent de la total divisió o partició de béns, drets i obligacions així com de la delimitació territorial.

Amb tots els antecedents exposats, en l'acord es varen aprovar els imports (despesa), provisionals, que correspondrien a cada ajuntament i en relació a cada contracte, fixats per a l'exercici 1990, pendents, en qualsevol cas, de les revisions de preus i de les *"variacions que experimentin les unitats que afectivament quedin sota la jurisdicció de cada Ajuntament ..."*. A destacar també, com s'indica, que les despeses satisfetes per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou durant el primer trimestre de l'exercici 1990 serien considerades a compte, que l'Ajuntament de Vila-seca i Salou es comprometia a entregar a l'Ajuntament de Salou els



padrons de clavegueram, circulació, escombraries, taxa turística i guals per a que Salou pogués gestionar-los.

Especial menció mereix l'afer de l'abocador d'escombraries, doncs estava ubicat en terme municipal de Vila-seca i era utilitzat per Salou. A respecte, s'acorda que en el moment de finalitzar la seva utilització Salou hauria d'abonar la quantitat proporcional corresponent per a la seva neteja, que es calcularia en relació a l'import dels serveis de recollida d'escombraries i neteja viària, proporcionalment entre les quantitats que importin els contractes i satisfacin per aquests conceptes els dos ajuntaments. Els contractes de telefonia i electricitat correspondrien a cada ajuntament.

Respecte les figures contractuals pendents, el projecte distingeix entre els contractes d'obres, de serveis i de subministrament i els de préstecs financers amb capital pendent. Respecte els primers, se'ls hi aplicaria la teoria de les potestats, pel que l'Ajuntament de Salou succeeix a l'ajuntament matriu, de forma automàtica, per la via de la subrogació, en drets i obligacions, àdhuc s'indica que les quantitats satisfetes pel municipi de Vila-seca, a posteriori de la segregació, es consideraran a compte i s'hauran de reintegrar. Respecte els segons, amb capital pendent d'amortització, també se'ls aplica la figura jurídica de la successió administrativa automàtica, "*... si bé en aquest cas resulta necessària o bé la voluntat manifesta de l'Ajuntament de Salou, concretada en l'assumpció de la càrrega financera pròpia amb les institucions creditores, o bé la imposició d'aquesta titularitat per part d'un mecanisme coercitiu, que no és altre sinó el propi expedient de divisió de béns i obligacions, un cop aprovat*", tot reconeixent el període transitori abans esmentat, que comporta l'assumpció de la despesa per part de l'Ajuntament de Vila-seca a compte de Salou, doncs "*La situació d'aquests préstecs, la seva divisió i atribució a un o altre municipi i els interessos i amortitzacions que han generat en el període transitori seran reflectits i documentats en el passiu o obligacions de la proposta de divisió de béns i obligacions, així com en el "compte de liquidació complementari"*.

#### **18.4 La proposta de divisió de béns, drets i obligacions.**

##### **18.4.1 Sobre l'estructura del projecte.**

En el Títol III hi trobarem la proposta de divisió o partició, que, al seu torn, s'estructurarà en 7 capítols. Aquests, correlativament, acolliran una introducció, la data de referència de la partició o divisió, la determinació de l'índex de proporcionalitat, la divisió dels

actius, la dels passius, la liquidació complementaria per ingressos i pagaments duts a terme en l'espai transitori i el balanç general i determinació del procediment de liquidació de deutes.

#### **18.4.2 Capítol primer, una petita introducció.**

En aquests es descriu com s'erigeix el document a títol d'eina per a donar el criteri i precisió última i definitiva de tots els elements objecte de divisió. Així, ens descriu com en el primer semestre de l'any 1990 es varen mantenir converses, sense èxit, entre els dos municipis. En el document annex núm. 14 s'adjunten les propostes de la Comissió Gestora, que es considera rellevant doncs descriu i clarifica els punts on existeix acord i els que no, servint de base al propi projecte a l'hora de descriure els apartats acordats i els que no. No obstant l'anterior, estableix una metodologia per tal de minimitzar la complexitat del document, que consistirà en desenvolupar quatre grans blocs, que són els actius, els passius, la liquidació complementaria i el balanç econòmic, recollint fonaments, explicacions, arguments jurídics i antecedents documentals.

#### **18.4.3 Capítol segon, la determinació de la data de referència.**

Vagi per endavant que en el primer paràgraf es descriu de forma precisa la problemàtica inicial de la redacció del projecte és a dir, quina és la data o moment temporal de referència, doncs *"Pel dinamisme inherent a l'activitat administrativa general, i molt especialment de l'activitat econòmica, cal determinar un moment en el temps al qual es puguin referir, d'una forma necessàriament estàtica, la composició, valors i localització dels béns i obligacions que han de ser objecte de divisió"*.

Al respecte, es distingeixen dues perspectives, la jurídica i l'operativa. Respecte la primera, es determina, després de posar sobre la taula tres possibles dates a saber, la de la sentència de 30 d'octubre de 1989, la del decret d'execució de la sentència de 22 de desembre de 1989 i la de la constitució de la comissió gestora el 27 de gener de 1990; s'opta per aquesta darrera, fent una crida als tres elements necessaris per a l'existència d'un municipi, població, territori i organització, sent aquest últim element el darrer en concretar-se per a poder determinar la plena constitució del municipi de Salou.

No obstant l'anterior, en la fase en la que es trobava el procés de segregació, la vessant operativa hauria de prevaldre per sobre de la jurídica, per raons de pes i viabilitat en l'operació

de divisió. Salou proposà que la data fos el 31 de desembre de 1989 "*donat que és amb referència a aquesta data que es produeixen els documents bàsics comptables per determinar la situació econòmica*". Vila-seca, al seu torn, proposaria i acceptaria com a data el dia 1 de gener de 1990, en base a qüestions també operatives, aquest cop tributaries, fonamentades en la meritació per any natural de tributs com l'impost sobre l'increment de valors de terrenys de naturalesa urbana, el de béns immobles, llicències fiscals, taxes d'escombraries entre altres. El projecte fixa, doncs, l'1 de gener de 1990 com a data de referència.

#### **18.4.4 Capítol tercer.- La determinació de l'índex de proporcionalitat aplicable a la divisió dels actius.**

D'acord amb la instància inicial, cada ajuntament ostentarà la propietat dels béns que es trobin en el seu territori, pel que caldrà una relació del patrimoni ubicat en cada terme municipal, el sumatori dels quals serà el patrimoni actiu total. D'aquest patrimoni actiu total es deduiran uns drets teòrics de participació, arrel de l'aplicació d'una proporcionalitat determinada pels criteris de població i riquesa imposable. Així, es podrà comparar el dret teòric de cada municipi amb el realment existent, del qual en sorgiran uns ròssecs a computar. És a dir, es determinarà l'escreix de patrimoni d'un dels dos municipis, el qual haurà de compensar l'altre. Així, el primer es convertirà en deutor, i el segon en creditor. La regla és simple; el problema derivarà en "*determinar en quina proporció hem de ponderar la magnitud població i en quina la magnitud riquesa imposable*", i en definir aquest últim concepte, doncs no té una definició clara.

Sense acord intermunicipal a l'hora de definir aquesta proporcionalitat, el projecte opta per un criteri rigorós i amb garanties, que serà el de remetre's als aplicables per l'Estat en la configuració del Fons Nacional de Cooperació Municipal (o Participació dels Municipis en los Tributs de l'Estat), després de reconèixer la pluralitat de criteris a utilitzar<sup>1085</sup>. Per tant, serien el 70% en funció del nombre d'habitants de dret de cada municipi segons l'últim padró oficialment aprovat, el 25% en funció de l'esforç fiscal mig definit per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat i el 5% en funció del nombre d'unitats d'EGB, preescolars i especials.

---

<sup>1085</sup> Arts. 112 a 116 de la Llei 39/1988.

En el projecte s'entén que aquest últim criteri no seria més que una matisació del paràmetre de la població doncs són els ajuntaments els que abonen les despeses de conservació i manteniment dels edificis educatius, pel que opta per sumar-lo al paràmetre del nombre d'habitants, i que el concepte d'esforç fiscal seria aplicable al concepte o idea darrere del criteri de riquesa imposable. Concretat doncs l'ús dels criteris anteriors, es formulen els càlculs aritmètics.

Però la problemàtica encara es reduiria més, doncs l'Estat ja havia calculat "*els paràmetres de distribució i els percentatges finals atribuïts a cada Municipi en la liquidació econòmica corresponent al 4t. Trimestre de 1990. Per comparació doncs, entre les dades del 3r. i del 4t. trimestre, ens apareixeran els percentatges finals en què es concreta la proporcionalitat*". Operativitat, simplicitat i oficialitat de criteris utilitzats que facilitarien la tasca del projecte (annex 15) i que conclourien amb un percentatge de participació per a Vila-seca del 62,87779% i per a Salou de 37,12221%, coincidents, aproximadament, amb els que ja s'indicaven en la instància inicial, que eren del 67,78% per a Vila-seca i del 32,22% per a Salou.

#### **18.4.5 Capítol quart.- La divisió dels actius: béns i drets.**

##### **18.4.5.1 La definició de la massa patrimonial a dividir.**

Aquest apartat és un dels pocs aspectes immersos en discrepància entre els dos municipis. Mentre Salou defensa la incorporació dels béns propis (no destinats a un ús ni afectats a un servei públic), Vila-seca, de la totalitat de béns, amb l'objectiu d'aconseguir una equidistribució d'aquests entre les dues parts, parlarà de massa patrimonial repartible, que inclourà els béns inventariables, els crèdits de dret públic i privat pendents de cobrament i el fons líquid de caixa i bancs, doncs "*Els béns inventariables són tangibles, consisteixen tots ells en una despesa ja realitzada i per tant, tenen un baix grau de liquidabilitat, atenent a la seva naturalesa. Els crèdits de dret públic i privat pendent de cobrament, ens agrupen de forma exhaustiva tots aquells crèdits en favor de la Corporació; corresponen al "realitzable" dels balanços societaris (comptes de clients i deutors). Per últim, els fons líquids de caixa, ens reflecteixen els fons monetaris de la Corporació, i com a tals, són actius líquids plenament.*"

##### **18.4.5.2 Els béns inventariables.**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Atès que l'objectiu serà el d'aconseguir una equidistribució valorativa de tot el patrimoni, i en tant que el silenci havia estat el predominant al respecte, s'haurà d'obtenir el valor actual dels anteriors. Altrament, es duria a terme una valoració específica pel que fa a la vialitat pública. En cap dels dos casos es pot extreure el valor actual de l'immobilitzat, com es pretén, de la comptabilitat administrativa o pressupostaria (a diferència de la informació econòmica que s'obtidria del balanç de qualsevol societat, que es regeix per la comptabilitat financera o de partida doble), pel que s'elabora una memòria justificativa que s'incorpora com a annex 17 i a l'inventari general de béns de la Corporació, adjunt també com a annex 19.

Identificats per epígrafs, el valor dels immobles, drets reals, catàleg artístic, valors mobiliaris, vehicles, semovents, mobles i béns i drets revertibles ascendiria a 10.057.770.306 ptes.

Un com relacionat i valorat el tot del patrimoni, es procedeix a la localització en cada municipi (annex 20), aplicant el criteri de l'accessorietat al bé immoble per a la distribució dels béns mobles mentre que els vehicles es distribuïren en l'acord intermunicipal de 31 de març de 1990 (annex 9), del que resulta un valor total per a Vila-seca de 3.469.267.071 ptes. i de 6.588.503.235 ptes. per a Salou, reflectint el patrimoni real que cada municipi tindrà en el respectiu terme municipal és a dir, que romandrà sota la seva titularitat, salvat l'anomenat "Llegat Morell" que, per la seva idiosincràsia, romandrà a mans del municipi de Vila-seca, sent el seu valor de 79.477.090 ptes.

Amb aquestes dades, s'obtidrà la determinació del dret teòric de participació de cada municipi en els béns inventariables, sempre en aplicació del principi de proporcionalitat abans concretat, sent que la massa patrimonial existent a 1 de gener de 1990 era de 10.057.770.306 ptes., menys 79.447.090 ptes. que s'exclouen per la seva naturalesa (Llegat Morell), pel que la massa patrimonial repartible seria de 9.978.293.216 ptes. Conseqüentment, a aquest valor se li aplicarà l'índex de proporcionalitat abans concretat, és a dir, que el dret teòric de participació del municipi de Salou serà de  $9.978.293.216 \times 37,12221\% = 3.704.162.962$  ptes., mentre que el de Vila-seca serà de  $9.978.293.216 \times 62,87779\% = 6.274.130.254$  ptes.

Restaria doncs calcular les compensacions econòmiques que corresponen a cada municipi aconseguint el diferencial entre els drets reals i els drets teòrics que corresponen a cada municipi. A resultes de l'anterior, el càlcul aritmètic serà el següent:

Salou	
Import del patrimoni realment traspassat	6.588.503.235
Import del patrimoni teòric	3.704.162.962
Total saldo deutor	2.884.340.273
Vila-seca	
Import del patrimoni realment traspassat	3.469.267.071
Import del patrimoni a excloure	79.477.090
Import del patrimoni net computable	3.389.789.981
Import del patrimoni teòric	6.274.130.254
	-
Total saldo creditor	2.884.340.273

Resumidament, arrel dels diferencials dels valors del patrimoni exposats, Salou esdevindrà deutor de Vila-seca per un import de 2.884.340.273 ptes.

#### **18.4.5.3 Crèdits de dret públic i privat pendents de cobrament.**

El projecte comença puntualitzant que la referència al concepte de crèdit en aquest apartat ho és des d'un punt de vista administratiu, és a dir, com a dotació pressupostaria, no en sentit financer. En aquest apartat es formularà la relació exhaustiva dels crèdits pendents de cobrament a 1 de gener de 1990. Arrel de la liquidació del pressupost de l'exercici 1989, l'obtenció d'aquesta informació resultarà senzilla (annex 24 i 25) sent d'1.101.425.901 ptes.

L'operativa al respecte serà la següent: a aquesta massa repartible se li aplicaran els índex de proporcionalitat, del que en resultarà un dret de participació per a cada municipi; un cop aprovada la divisió de béns, l'Ajuntament de Vila-seca remetrà al de Salou liquidacions per l'import que pertoqui, amb preferència d'aquelles que tinguin l'objecte tributari o fet imposable

en el terme municipal de Salou. Les quantitats percebudes per l'Ajuntament de Salou d'aquesta massa patrimonial es tractaran en la liquidació complementaria que recull el propi projecte. Així, l'import que correspon per aquest concepte al municipi de Salou serà de  $1.101.425.901 \times 37,12221\% = 408.873.636$  ptes; per a Vila-seca, l'import serà de  $1.101.425.901 \times 62,87779\% = 692.552.265$  ptes, a 1 de gener de 1990. L'Ajuntament de Vila-seca procedirà a remetre a Salou, fins a esgotar la quantitat de 408.873.636 ptes, liquidacions de dret, públic i privat, prenent com a base les que tinguin objecte tributari o fet imposable en el terme municipal de Salou.

#### **18.4.5.4 El fons de líquids de caixa**

Per a aquest particular, la metodologia serà la mateixa, si bé tindrà especial relleu la liquidació complementaria a dur a terme doncs com hem vist, arrel del període transitori o d'interinatge operatiu que ha sigut necessari per a seguir prestant serveis a la ciutadania i per a que el consistori de Salou pogués emprendre la seva activitat, l'Ajuntament de Vila-seca havia estat assumint despeses diverses a compte del de Salou. En qualsevol cas, a 31 de desembre de 1989 els fons líquids de caixa eren de 775.551.078 ptes., pel que a Salou li correspondrien  $775.551.078 \times 37,12221\% = 287.901.700$  ptes. i a Vila-seca  $775.551.078 \times 62,87779\% = 487.649.378$  ptes.

#### **18.4.6 Capítol cinquè.- La divisió dels passius: obligacions i càrregues.**

La instància inicial preveia la distribució principal de les obligacions o càrregues en base al principi territorial o de localització, i tant sols es remetia a un criteri diferent, el de proporcionalitat, per a aquelles que fossin d'impossible imputació a qualsevulla de les dues porcions territorials. En el mateix sentit, la instància de 22 de desembre de 1983 i les consideracions de la Comissió Gestora en el seu escrit de criteris adjunt com a document 14. L'Ajuntament de Vila-seca coincideix en aquest aspecte, pel que el principi serà el de la localització, si bé respecte les instàncies abans esmentades, es complementarà l'aspecte de fons, doncs alguns aspectes foren omesos en aquelles. En el projecte es deixa apuntat que cal una certa flexibilitat en la partició, aconseguida mitjançant els acords intermunicipals, per tal d'aconseguir una certa justícia a l'hora de dur a terme la partició, pel que el criteri, en quest cas de territorialitat, no pot aplicar-se de forma estricte.

La metodologia seguida en aquest apartat passarà per la divisió dels passius derivats de concessions de gestió de serveis públics, transferits o no encara, dels derivats de contractes d'obres i subministraments en execució i dels que corresponen a préstecs, dels derivats del personal, dels de dipòsits i de garanties constituïdes, de les obligacions urbanístiques i dels recursos contenciosos i econòmics administratius en procés, exhaurint així totes les obligacions i càrregues objecte de divisió.

#### **18.4.6.1 Les obligacions derivades de contractes de gestió de serveis públics.**

Aquesta tipologia de contractes fou objecte d'acord intermunicipal de data d'11 d'abril de 1990, doncs calia salvaguardar la prestació de serveis essencials per a la ciutadania. Els serveis es varen dividir seguint el criteri de l'abast material dels serveis a transferir i dels seus continguts, i per l'atribució econòmica a cada municipi de la contraprestació concessional, atenent als mòduls que cada contracte recollia per a la determinació i el manteniment de l'equilibri econòmic financer. Es relacionaran els contractes afectats per l'acord, l'import global de cadascun d'ells referit a 1 de gener de 1990 i el mòdul utilitzat per a la divisió. Així, i per al que aquí ens interessa, es varen utilitzar mòduls de divisió com el nombre de contenidors (recollida domiciliaria d'escombraries), personal destinat a cada municipi (neteja viaria), superfície de les platges (neteja de platges), ubicació dels punts de llum (enllumenat públic, semàfors, ...), neteja d'escoles (metres quadrats de superfície), localització de la dependència (neteja d'edificis municipal), ubicació d'emissaris (emissaris submarins), alumnes de cada municipi (transport escolar), serveis prestats en un o altre municipi (recollida d'andròmines), divisió de la plantilla segons els acords prèviament adoptats (assegurances de treballadors i membres electes), ubicació de comptadors d'electricitat i per nombre i ubicació de telèfons. El contracte de clavegueram es deixà a lliure elecció de cada municipi doncs havia caducat. Per últim, indicar que es trobaven comptabilitzades les despeses a compte del municipi de Salou derivades del període transitori i que es tractarien a la liquidació complementaria.

Respecte els pendents de traspasar, val a dir que tant sols en quedava un, que era el del subministrament de l'aigua, l'objecte del qual inclou l'abastament d'aigua potable, l'execució d'infraestructures i l'obtenció de cabals del Consorci d'Aigües de l'Ebre (6.072.000 m<sup>3</sup>/any). El propi projecte exposa i recull que la divisió del mateix és impossible a la data de redacció de l'anterior, doncs no es disposaven dels cabals del CRT, tampoc d'estudis fonamentats sobre previsions de creixement, s'havia de procedir també a la difícil divisió dels cabals demanats al Consorci d'Aigües de l'Ebre, i existia una complicació a nivell



d'infraestructures molt important, tots elements clau per a un municipi i que es trobaven ubicats a l'altre.

D'acord amb l'anterior, i per a aquell cas en concret, en el projecte es proposa un tractament específic, fins a futur acord intermunicipal o l'adopció d'altre fórmula que resolgui la problemàtica de la divisió. Demora, doncs, la divisió a un moment futur, tot i que estableix que cada municipi haurà d'assumir, separatament, els compromisos financers existents, la participació en el Consorci d'Aigües, en execució d'infraestructures pel concessionari o en la participació en el cànon concessional. Així, respecte els compromisos financers davant del consorci d'aigües i per a la participació en el cànon concessional i fons de reversió, es proposa seguir el criteri de cabdals facturats per cada municipi durant l'exercici 1990 (facturació que seria per l'ajuntament de Salou de 5.815.258 m<sup>3</sup> (75,1%) i per l'ajuntament de Vila-seca de 1.927.745 m<sup>3</sup> (24,9%)). L'atribució de despeses d'inversió es dividiria en les imputables a cada municipi i en les conjuntes i indivisibles. Vila-seca disposaria d'una inversió de 69.625.369 i Salou de 219.580.816. Per a la divisió de les inversions conjuntes i indivisibles es distingiria entre les que afectaven al nucli de La Pineda i a Cap Salou (123.722.631) i les inversions que afectaven a tot el municipi de Salou i tant sols al nucli de La Pineda (369.926.125). Les primeres es dividiria en relació de la facturació total d'ambdós nuclis (La Pineda 1.125.940 (62,5%) i Cap Salou (37,5%)), les segones entre la facturació total del municipi de Salou i el nucli de La Pineda i la individualitzada de cadascun (83,8% a Salou i 16,2% a La Pineda).

Respecte les tarifes a aplicar, i mentre no tingués èxit altra forma de divisió del servei amb caràcter definitiu o fórmula associativa entre els dos municipis (ja hem vist en el treball present que aquesta fou l'opció adoptada), serien les corresponents a les ja aprovades per cada municipi per a l'exercici 1991, i així seguiria, d'acord amb els estudis econòmic-financers facilitats pel concessionari, assumint cada municipi les despeses extraordinàries que poguessin sorgir. El projecte, deixa oberta la possibilitat de que qualsevol dels dos municipis presenti fórmula de divisió definitiva o associativa, un cop remés el projecte de divisió a la Direcció General d'Administració Local.

#### **18.4.6.2 Obligacions per contractes d'obra i de subministrament en curs d'execució.**

El document puntualitza que s'entendran inclosos en aquest apartat tots aquells contractes pendents de liquidació, encara que sigui en tràmit administratiu. El criteri utilitzat

per a la partició, doncs estaven perfectament identificats en la liquidació pressupostaria de l'exercici 1989, serà el de territorialitat o de localització, sent el resultat el que s'expressa en l'annex 41. Existeix doncs una relació detallada dels contractes, i el seu estat d'execució, per a cada terme municipal, segons el seu objecte contractual. Per tal d'evitar la suspensió contractual, l'ajuntament de Vila-seca va seguir procedint amb els pagaments de despeses derivades dels anteriors amb posterioritat a 1 de gener de 1990, pel que aquests abonaments seran considerats a compte en la liquidació complementària. Sota aquests epígrafs s'identifiquen contractes d'obres i de subministraments localitzats al terme de Salou a 1 de gener de 1990 per un import de 566.659.519. Al respecte, és de puntualitzar que el propi document, en relació al procediment de transferència, indica com els propis contractistes (la gran majoria), ja s'havien dirigit a l'Ajuntament de Salou per a l'abonament de certificacions pendents.

Per últim, i per a aquells contractes respecte els quals no existeix, doncs no és requerit legalment, un expedient administratiu arrel d'un procés licitatori, però que consten documentades a nivell econòmic, i que es concreten en factures conformades, impossibles de detallar una a una, es remet el projecte a la liquidació complementària.

#### **18.4.6.3 Obligacions contractuales derivades de préstecs financers.**

La manca de participació d'aquests negocis jurídics exposa als dos municipis a certes problemàtiques que els suposen una càrrega o impediment per al seu normal funcionament, tot fins que els contractes es dividissin i se canviessin de titularitat. L'anterior es concreta en que l'Ajuntament de Vila-seca hauria d'assumir els costos d'amortització i d'interessos que correspondrien al municipi de Salou, manllevant la seva disponibilitat econòmica, i Salou restaria sotmès a una incapacitat de conèixer la seva càrrega financera, quelcom necessari per a l'obtenció d'autoritacions per a nous contractes de préstecs per part de la Generalitat de Catalunya, suspenent la seva capacitat d'endeutament. En aquest apartat existiria una coincidència total amb els criteris a utilitzar per tal de dur a terme la partició. Sota el títol de *F) Crèdits* la Comissió Gestora proposaria "a) Cada municipi es subrogarà en la posició deutora que tingués el municipi de Vila-seca i Salou. b) Les que per la seva naturalesa no siguin localitzables o imputables a un Municipi concret, hauran d'atribuir-se per la regla general tants cops exposada (població i riquesa imposable...)", criteri aquest assumit per Vila-seca.

El mes de juny de 1990 l'Ajuntament de Vila-seca formulà una primera quantificació i distribució, si bé la distribució dels crèdits no localitzables no es va dur a terme mitjançant el criteri ara proposat sinó per aplicació d'un percentatge estimatiu que era del 33,3 % per Vila-seca i del 66,6 % per Salou. A aquesta proposta inicial, fins i tot aprovada en sessió plenària per Vila-seca, la resposta de la Comissió Gestora fou la següent "*Aquesta regla (d'imputació per localització) ha estat, en essència, seguida per l'Ajuntament de Vila-seca en la seva proposta de divisió de deutes per crèdits i altres encara que sense fer explícita la fórmula de ponderació i riquesa imposable*". Els criteris del document analitzat serien, finalment, els següents:

*"a) Aquells imports que corresponguin a obres i/o serveis localitzables: S'imputaran a cada Municipi segons l'import que s'hagi invertit en el respectiu terme municipal del crèdit original.*

*b) Aquells que per la seva naturalesa no siguin localitzables a un o altre terme, s'imputaran d'acord amb l'índex de proporcionalitat, ja detallat, explicat i fonamentat en el Capítol 3r. del Títol I i que, d'acord amb la quantificació que allà s'hi conté, es concreta en el percentatge següent: Vila-seca = 62,87779%; Salou = 37,12221%, ..."*

Determinat el criteri de repartiment, es passaria a la seva aplicació, amb data de referència a 1 de gener de 1990. Feta la relació de crèdits, amb l'import inicial i del saldo viu, és a dir, el capital pendent d'amortització (annex 42), s'atribuiria l'import inicial de cada préstec a cada municipi segons el criteri de la localització del bé o de l'actuació al seu dia finançada (annex 43), fent un apart amb els no localitzables, que es distribuïrien en funció del criteri de proporcionalitat. En el cas estudiat, la gran majoria foren localitzables; els no localitzables, a dividir conforme al principi de proporcionalitat serien els menors. Seguit d'aquesta operació, com consta a l'annex 44, es determinaria el percentatge de participació de cada municipi, segons el citat annex 43, atribuint a cada municipi els préstecs no localitzables a raó de la seva proporcionalitat al saldo viu a la data de referència, donant l'atribució automàtica a cada ú de cada crèdit. Després de descriure's tota l'operativa en un quadre resum, el resultat aportat seria, a 1 de gener de 1990, d'un capital no amortitzat de 794.264.935, corresponent a Vila-seca 201.598.665 i a Salou 592.666.270. La mateixa sistemàtica s'utilitzaria per a la distribució d'aval.

Cal advertir, i així ho fa el projecte, que si bé els percentatges esdevindrien invariables, no així els imports atribuïts a cada municipi, pel temps transcorregut. Segons el propi document estudiat *"Efectivament, a la data dels venciments de cada crèdit, dates que són diferents per a cadascun dels crèdits i que no coincideixen necessàriament amb els trimestres naturals, es produeix per part de l'entitat bancària creditora una doble liquidació: a) La liquidació d'interessos. b) La liquidació d'amortitzacions"*. Així, cal tenir present que els interessos no afecten al capital pendent però si les amortitzacions, pel que s'estableix una mecànica específica consistent en primer aprovar els percentatges de participació respecte a cada crèdit viu i, en segon lloc, abordar el procés de canvi de titularitat contractual. Aquest, es tutelaria per la Generalitat de Catalunya, que s'adreçaria a cada entitat financera creditora per a instar-les a la partició dels contractes en la porció que els anteriors percentatges determinin i sobre el capital pendent en aquella data. Aquí la Generalitat de Catalunya assumiria un paper d'àrbitre en la resolució de la problemàtica. En tercer i últim lloc, les liquidacions d'interessos i d'amortitzacions satisfetes per l'Ajuntament de Vila-seca entre la data de referència (1 de gener de 1990) i la data d'aprovació del projecte que seran tractades en l'epígraf corresponent a la liquidació complementaria (en l'annex 45 s'incorporarien còpies autèntiques de tots els contractes signats).

#### **18.4.6.4 La divisió de les obligacions derivades de RRHH**

Aquest aspecte recull les operacions dutes a terme amb anterioritat a la redacció del projecte analitzat, doncs com exposa el document la segregació va generar lògiques inquietuds i preocupacions en el conjunt de la plantilla. Sabent de les dificultats amb les que s'enfrontava, l'Ajuntament de Vila-seca va fer partícip de la problemàtica, des d'un inici, al conjunt dels treballadors, si bé garantint des d'un principi les condicions laborals de tots els anteriors. Així, va dur a terme una consulta general a la seva plantilla als efectes de que aquests manifestessin la seva voluntat de romandre en un o altre ajuntament. Com ja hem vist, abans de la constitució de la Comissió Gestora, el Consistori de Vila-seca ja havia dictat un decret per tal de dotar a aquesta de mitjans humans suficients per a poder començar a funcionar. El procés, en aquest àmbit material, es conclougué amb els acords intermunicipals de 15 de febrer de 1990 i de 31 de març del mateix, amb acord entre les dues institucions i els treballadors, mantenint l'Ajuntament de Vila-seca les despeses de personal a compte, i a l'expectativa de la liquidació complementaria.

#### **18.4.6.5 Obligacions per dipòsits i garanties constituïdes**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

En aquest apartat s'analitzaria la divisió de fiances, avals o altri dipositat per tercers davant de l'ajuntament, arrel de tràmits administratius de diversa naturalesa. Seguint criteris comptables, aquests s'agruparien en les garanties, tant provisionals com definitives, presentades en processos licitatoris contractuals, avals relatius a llicències d'obres i s'articulària una classificació residual per a tota la resta de dipòsits que no s'haguessin pogut incorporar en cap de les dues anteriors classificacions. També distingeix que aquestes tipologies de fiances, garanties o avals poden dipositar-se a la caixa municipal en base a dues modalitats, com són en metàl·lic o bé mitjançant aval bancari, si bé les primeres ho són amb caràcter residual.

En la instància inicial de la segregació res es deia al respecte. Tampoc en les propostes formulades en el present marc per part de la Comissió Gestora. No obstant l'anterior, són elements materials a dividir i caldrà establir un criteri en el marc del projecte per a dur-ho a terme doncs independentment del caràcter auxiliar dels mateixos, apareixeran dificultats jurídiques. Així, caldrà exposar com els avals s'instrumenten per mitjà d'un document formal concret, registrat en el Registre Especial d'Avals a favor de l'Ajuntament matriu de Vila-seca i Salou. Aquests documents "*títols-valor*" són executius davant l'entitat avalista amb un requeriment. Per tant, i com es diu literalment "*... i aquí estriba el "quid" de la qüestió, aquests avals només poden ser executats pel beneficiari que consta en el propi document, es a dir no són títols "al portador" sinó que són estrictament nominatius*", pel que resta qüestionada la possibilitat jurídica de la seva execució per part de l'Ajuntament de Salou, en el cas de dur a terme la partició i ésser traslladats o transferits a l'anterior.

Atesa la circumstància anterior, el projecte planteja dues possibilitats. La primera d'elles és la que, i arrel del caràcter transitori d'aquesta situació, proposaria a l'Ajuntament de Vila-seca com a "*pont*" executiu a petició de l'Ajuntament de Salou, amb la condició de que aquest últim hagués liquidat els deutes derivats del projecte de divisió. La segona, passaria per establir uns criteris de distribució que, com la resta de passius, seria el de la localització, obviant les consideracions jurídiques exposades anteriorment.

Per últim, s'indica també que no obstant haver pres com a data de referència l'1 de gener de 1990, les dades d'aquest epígraf s'hauran d'actualitzar doncs l'operativa hauria provocat que alguns dels avals o garanties dipositats ja haguessin estat retornats o bé se n'haguessin dipositat de nous pel que s'incorpora un document annex 46, amb referència a 31

de desembre de 1990, on s'indiquen totes i cadascuna de les operacions i el detall de les que correspondrien a Salou.

#### **18.4.6.6 Obligacions de caràcter extraordinari o atípic.**

En aquest epígraf s'exposa el criteri utilitzat per a la resolució de la divisió d'un element material concret, però complex, com és la divisió d'un conveni urbanístic de permuta, que s'incorpora com a document annex 47. El document escenifica la permuta d'una parcel·la propietat d'un tercer, ubicada en terme municipal de Salou, per una altra, propietat de l'Ajuntament de Vila-seca i ubicada en terme municipal de Vila-seca. La permuta, destinada a l'obtenció d'uns terrenys molt propicis en ple centre de Salou, venia acompanyada de determinades compensacions urbanístiques, doncs la parcel·la de tercer disposava d'una elevada edificabilitat, que es traslladava al solar permutat. Aquesta operació es vehicularia amb una modificació puntual del planejament urbanístic o bé, en cas contrari, s'indemnitzaria amb una quantia fixada en el conveni urbanístic de 104.205.803 ptes.

La segregació va configurar una realitat diferent. L'ajuntament de Vila-seca, com a administració actuant, disposaria dels mitjans oportuns per al compliment del conveni, assumint les càrregues del conveni mentre que Salou obtindria la titularitat de la parcel·la sense fer front a cap compensació ni urbanística ni econòmica. Així, l'Ajuntament de Vila-seca hagués pogut, senzillament, no executar el conveni. No obstant, va procedir a la seva tramitació per no causar perjudicis a la propietat. Tramitada aquesta modificació puntual del planejament urbanístic, la Comissió Provincial d'Urbanisme no va resoldre favorablement als interessos derivats del conveni i va procedir a la seva denegació, pel que es resoldria executant la compensació econòmica pactada en el conveni en favor del tercer particular. La qüestió, llavors, restava concretada en el sentit de determinar quin dels dos municipis havien de fer front a aquella despesa econòmica. A resultes de l'anterior, com a document 49, s'adjunta dictamen jurídic per a resoldre la qüestió plantejada sent que es determinaria<sup>1086</sup>, i així es

---

<sup>1086</sup> En el projecte consta un informe jurídic de 16 de novembre de 1990, signat, però no nominatiu pel que no es pot identificar el seu autor (tampoc s'indica quin dels dos ajuntaments formula la petició d'informe). Resumidament, en les consideracions jurídiques d'aquest, es destaca que sent l'Ajuntament de Salou el beneficiari de la parcel·la permutada, per localització, és a qui li correspon satisfer al tercer particular la indemnització fixada en el conveni. Altrament, si s'optés per una cotitularitat, la indemnització s'hauria de satisfer per parts conforme a la cotitularitat. Per últim, estableix que la indemnització no pot configurar-se com a passiu doncs, diu, és una expectativa i no un dret. Per contra, en els arxius municipals del municipi de Salou consta informe de Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, sota el títol "Sobre el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de Vila-seca al

recull en el projecte, que l'obligat al pagament de la indemnització seria l'Ajuntament de Salou, en tant que és on s'ubica la finca permutada i, per tant, sent aquest municipi el seu titular, segons consta en l'apartat de divisió d'actius inventariables, immobles, doncs li resta definitivament atribuït.

#### **18.4.6.7 La divisió dels procediments judicials en procés.**

Articulat també com a obligació o passiu el projecte recull tots els processos judicials en procés on l'administració és part demandada (annex 50), amb expressió de l'objecte de la litis i la ubicació d'aquell últim als efectes de determinar a quin dels dos ajuntaments correspon. Per tant, la distribució d'aquests es duu a terme arrel de la ubicació de l'objecte de la litis és a dir, s'utilitza el criteri de la localització. Al seu torn, i en les mateixes condicions, s'articula un llistat amb els processos judicials on el consistori es part demandant.

En definitiva, el criteri utilitzat és el de la localització, amb posterior tramesa dels expedients complerts a cada municipi, segons correspongui, per tal que actuïn segons considerin.

#### **18.4.7 Capítol 6è. La liquidació complementaria d'ingressos i despeses derivades del període transitori o d'interinatge.**

Com ja s'ha exposat en reiterades ocasions, la pròpia dinàmica de funcionament d'una administració local impedeix que el projecte de divisió de béns, drets i obligacions esdevingui un document absolutament complert i definitiu, doncs dades i accions poden resultar alterades

---

*Ayuntamiento de Salou, en relación al cumplimiento de un Convenio de permuta', de 16 de juliol de 1991, arrel d'un requeriment de la Comissió de Govern de l'Ajuntament de Vila-seca de 15 d'abril de 1991, dirigit a l'Ajuntament de Salou, per al compliment d'aquest conveni. De l'informe cal d'estacar les consideracions relatives a la desaparició del municipi de Vila-seca i Salou, passant a existir dos municipis, que succeiran a l'anterior, en drets i obligacions. Al primer argument exposat per l'autor s'encomana a la obligació derivada del conveni d'acollir una nova regulació de la finca municipal originària a la propera revisió del planejament general, quelcom que relaciona amb l'article 10.2 de la Llei 2/1989 i a la suspensió de la vigència del planejament general, amb el dictat de noves normes subsidiàries per part de la Generalitat de Catalunya. Dels fets anteriors en conclou que l'Ajuntament de Vila-seca no ha complert amb la seva obligació, derivada del conveni, de revisió del planejament general, pel que tampoc sorgiria l'obligació del municipi de Salou de donar compliment a la clàusula indemnitzatòria a favor de particular, sense poder al·legar el primer que ho ha intentat. Més enllà d'altres qüestions jurídic-operatives complexes que recull l'informe, sí cal posar de manifest que l'autor manifesta la possibilitat de què per mutu acord, en el projecte de divisió de béns i drets, s'atribueixi la propietat al municipi de Vila-seca, degut al caràcter patrimonial del bé i, tot plegat, sens perjudici del que pugui disposar el propi projecte de divisió de béns, drets i obligacions si aquest s'aprovés d'antuvi a qualsevulla modificació o revisió del planejament.*

pel lògic funcionament ordinari. En el present cas, moltes de les accions complementaries al d'aquest projecte deriven de despeses efectuades per l'Ajuntament de Vila-seca per compte del de Salou.

Així, en aquest apartat, es recollirien les accions comptabilitzades a posteriori a l'1 de gener de 1990 pel seu import íntegre i fetes per un i altre ajuntament, per compte de l'altre. Les factures s'ímputaran a cada municipi segons el mòdul o criteri de repartiment establert segons l'epígraf de cada naturalesa. Aquelles despeses singulars i puntuals, sense mòdul, informació concreta o criteri de directa aplicació per a poder-les dividir, s'ímputarien d'acord amb el criteri de proporcionalitat ja fixat en el propi projecte.

La metodologia emprada en el document es senzilla. Primer es descriuran els ingressos i tot seguit les despeses. En cadascun d'aquesta apartats es relacionaran les accions fetes per Vila-seca, per compte de Salou, i després a les dutes a terme per Salou, per compte de Vila-seca.

#### **18.4.7.1 Respecte els ingressos**

En aquest apartat parlarem d'aquells originats durant l'exercici 1990. No s'inclouran els ingressos recaptats corresponents a contrets comptables que figurin a la liquidació del pressupost de 1989, en tant que ja s'havien dut a terme els càlculs pertinents, i que serien remesos a Salou íntegrament. Per contra, caldrà recollir els ingressos que figurin en aquella relació i que Salou ja hagués ingressat, doncs es remetrien a aquest com a liquidacions pendents de cobrament.

Es recull com Vila-seca hauria seguit cobrant els trimestres 1er., 2on. i 3er. del Fons de Cooperació Nacional, doncs el 4rt. ja hauria estat lliurat per la Direcció General de Coordinació amb les Hisendes territorials a Salou. Per tant, Vila-seca hauria percebut  $26.245.183 \times 3 = 78.735.549$  ptes, sent la única quantitat de l'apartat en qüestió (annex 15).

Respecte a Salou, per comunicació de 17 de desembre de 1990 s'informa (annex 52), de l'ingrés de 22.871.157, sense que aquest pogués ser sotmès a verificació pel que el projecte sol·licita la intervenció de la Generalitat de Catalunya per tal d'aconseguir les certificacions acreditatives oportunes.



### **18.4.7.2 Respecte les despeses**

El dia 22 de gener de 1991, per part de l'Ajuntament de Vila-seca, se sol·liciten certificats acreditatius dels ingressos i de les despeses dutes a terme per Salou a compte de Vila-seca. Aquesta informació no consta emesa (annex 53).

El gran gruix de les operacions que conformen la liquidació complementària corresponen a les despeses executades per Vila-seca a compte de Salou. Per a la correcta determinació de les quantitats (en pessetes), el projecte recull sistemàticament per epígrafs materials, aquestes dades, i que són:

a) Nomines i càrregues socials. Es relacionen en un apartat específic, doncs no és possible l'obtenció de la informació necessària a partir de la comptabilitat municipal, procedint a la recopilació de la despesa segons les nòmines mensuals dels treballadors afectats (annex 54 i 55). La despesa social (annex 57) i de la MUNPAL també fou recollida en annex 56, així com les derivades del contracte Municipal de cobertura de l'assistència medico-farmacèutica –ADESLAS- (annex 58). Amb aquesta informació es procedeix a fer un resum econòmic de les quanties satisfetes, sent el total de 90.631.826 ptes., desglossat en retribucions a funcionaris de carrera (39.768.734 ptes), MUNPAL (13.703.730 ptes), assistència mèdica ADESLAS (2.456.400 ptes), retribucions personal laboral (24.169.269 ptes), seguretat social (6.125.154 ptes), retribucions i càrregues socials del Patronat de Turisme de Salou (2.383.262 ptes) i part proporcional de retribucions i càrregues socials del personal del Patronat Psicopedagògic (2.025.277 ptes).

b) Del pressupost corrent, despeses imputables directament a Salou. En l'annex 59 s'inclou un llistat de documents comptables que recullen pagaments imputables a Salou, i que contenen la partida pressupostària d'imputació, en núm. d'ordre del manament de pagament que l'acredita, el perceptor, l'import, l'explicació resumida del concepte de pagament i la data de liquidació comptable. Per aquest concepte s'imputa la quantia de 170.769.451 ptes.

c) Del pressupost corrent, despeses comuns parcialment imputables a Salou, relacionades a l'annex 60, per 117.469.870 ptes.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

d) De pressupostos tancats, despeses imputables directament a Salou. En l'annex 61, amb idèntiques estructures que els anteriors, per 270.121.167 ptes.

e) De pressupostos tancats, despeses comuns parcialment imputables a Salou. Veure annex 62, sent l'import de 43.600.843 ptes.

f) Del pressupost del Patronat Municipal de Turisme. S'elabora l'annex 63 que reflexa una quantitat executada de 13.703.904 ptes i que correspon a operacions directament imputables a Salou i les proporcionals d'accions conjuntes.

En resum, la quantitat que apareix en el document i que demostraria el total de despeses dutes a terme per Vila-seca, per compte de Salou, ascendeix a 706.297.061 ptes. a aquesta quantia cal descomptar-li la dels ingressos de Vila-seca per compte de Salou (78.735.549 ptes; en la fila de pagaments de Salou per compte de Vila-seca s'indica "desconegudes"), pel que el total a favor de l'Ajuntament de Vila-seca seria l'indicat de 650.432.669 ptes.

### **18.4.8 Capítol 7è. Balanç General i determinació del procediment de liquidació de deutes.**

Arribats a aquest punt, el recull de dades, a títol de conclusió, s'efectua amb l'objectiu d'arribar a una liquidació, homogeneïtzant magnituds. S'elabora i consta un balanç general, i que resumidament contempla que Salou ha de compensar a Vila-seca en 2.884.240.273 ptes en concepte de béns inventariables; que Vila-seca ha de compensar a Salou en concepte de liquidacions de drets (drets pendents de cobrament) un import de 408.873.636 ptes i en concepte de fons líquids de caixa la quantitat de 287.901.700 ptes; que el resultat del compte de liquidació complementària és, a favor de Vila-seca, de 650.432.669 ptes. Per tant, el resultat de la liquidació que recull el projecte és de 2.837.997.606 ptes a favor de Vila-seca.

Del resum anterior en manca l'establiment d'un procediment per a dur a terme la liquidació i una homogeneïtzació d'aquests valors o magnituds econòmiques exposades. Així, es definiran fins a tres blocs quantitius diferents: els deutes exclusivament dineraris, líquids, i que són els líquids de caixa i les compensacions de la liquidació complementària; els deutes líquids pendents de cobrament, que es durà a terme via traspàs de valors pendents, no podent-se executar per mitjans dineraris; i els deutes pendents d'atribució de béns inventariables, que

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

són els deutes derivats de béns físics i que es podran liquidar per la via dinerària o monetària o bé per compensació en espècies, és a dir, amb béns.

Respecte els deutes dineraris s'estableix la liquidació immediata, simultàniament a l'aprovació del projecte de divisió de béns, drets i obligacions, i la quantia de 362.530.969 ptes que Salou ha de satisfer a Vila-seca.

Respecte els deutes de liquidacions pendents, són valors-rebut dipositats a la tresoreria de l'Ajuntament de Vila-seca o bé en l'organisme autònom de recaptació de la Diputació de Tarragona. Per tant, el valor pendent, de 408.873.636 ptes, que Vila-seca ha de traspasar a Salou, es vehicularà mitjançant liquidacions tributàries que seran transferides amb caràcter immediat a l'aprovació, també, del projecte.

Per últim, respecte la divisió dels béns inventariables, del que resulta una operació de 2.884.340.273 ptes a favor de Vila-seca a resultes del major patrimoni ubicat en el terme municipal de Salou, s'estableix i preveu un fraccionament, per 10 anys, amb un interès del 10% d'acord amb la disposició addicional segona de la Llei 31/1990, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'estat, on es proposa el pagament per mesos naturals i, en garantia, aval que l'Ajuntament de Salou dipositaria a la Caixa General de Dipòsits de la Generalitat de Catalunya, per l'import principal. Es fixa l'import de la mensualitat en 61.283.707 ptes, tot i deixar oberta la possibilitat de compensació, total o parcial, amb béns degudament valorats.

En relació a les garanties de compliment de les obligacions exposades, es contempla la possibilitat del dipòsit d'aval abans exposada, el gravamen d'una hipoteca a una o varies finques de l'Ajuntament deutor, "*... de forma que la titularitat d'aquestes finques es trobés condicionada a la total cancel·lació dels debits generats en el present expedient de divisió de béns*", contemplant també l'execució hipotecària en cas d'incompliment. En últim lloc, també s'apunta a la venda de patrimoni i recorda la responsabilitat solidaria dels signants de la sol·licitud de segregació respecte de les compensacions econòmiques que es derivessin de la segregació.

### **18.4.9 L'últim procés d'actualització.**

Entre la data de referència, la data d'elaboració del projecte de divisió de béns, drets i obligacions i la definitiva liquidació, aspectes com les obligacions derivades de contractes de

préstec financer, les obligacions per dipòsits i garanties o els processos judicials podien haver sofert variació. Per això, el projecte contempla una segona liquidació complementària, un cop aprovat el projecte, emesa per l'Ajuntament de Vila-seca, i que comprendria tots els ingressos i totes les despeses generades en el nou període, sol·licitant a l'Ajuntament de Salou certificació acreditativa d'allò suportat per aquest, rectificant-se els ròssecs, i sent la Generalitat de Catalunya la mediadora i coordinadora del procés.

Àdhuc es contempla una possible variació dels termes municipals, pel que es duria a terme una reassignació dels béns que resultessin afectats, doncs restava pendent la resolució dels incidents d'execució de sentència al respecte. És a dir, el propi projecte contempla un element correctiu i recull els béns que passarien de Vila-seca a Salou, en cas que prosperés l'incident d'execució de sentència i el límit territorial entre els dos municipis restés configurat segons el plànol adjunt a la instància inicial. Així, s'identifiquen els béns afectats; els inventariables, núm. ordre 79 a 96, per valor de 21.315.861 ptes, els de domini públic –vialitat– i que serien el mirador de Salou i els Xalets de Salou, amb valor 40.264.625 ptes.

### **18.5 La resolució definitiva del projecte de divisió de béns, drets i obligacions derivada de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou.**

En el DOGC núm. 1524, de 29 de novembre de 1991, es publica la resolució de 27 de novembre del mateix any, relativa a la divisió de béns, drets i obligacions entre els ajuntaments de Salou i Vila-seca i Salou. La resolució recorda que la divisió de béns, drets i obligacions es duu a terme segons els criteris que recull la instància de 16 de abril de 1981 i d'acord amb les bases per resoldre les qüestions posteriors que poguessin sobrevenir, doncs així ho determinaren la sentència de la segregació i els incidents d'execució que sobre la mateixa varen recaure, i que ja hem estudiat.

En aquesta resolució es recorda que segons la base 1 de la instància inicial, i un cop exhaurida la via de negociació directa entre ambdues corporacions (els ajuntaments, en la fase de negociació, van arribar a diferents acords puntuals que ja es van fer efectius), qualsevol d'aquestes podrà plantejar la qüestió davant el director general d'administració local del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, per tal que resolgui el que correspongui.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

En no haver un acord total entre els dos ajuntaments respecte la divisió, fou el Director General d'Administració Local qui establí la divisió efectiva dels béns, els drets i les obligacions entre els ajuntaments de Salou i Vila-seca i Salou havent, l'Ajuntament de Salou, de garantir de forma suficient el pagament a l'Ajuntament de Vila-seca i Salou de la quantitat resultant de la divisió dels béns, drets i obligacions efectuada per aquella Resolució, alhora que haurà de fixar la forma de finançament que utilitzarà.

L'assignació distributiva que va fixar la Resolució de la Direcció General distingia entre el patrimoni traspasat, el patrimoni pendent de traspasar i un saldo deutor-creditor, i que fou la següent:

Patrimoni traspasat:

Ajuntament de Vila-seca i Salou:

Béns inventariables: 1.855.259.362 ptes.

Drets pendents de cobrament: 1.411.658.731 ptes.

Fons líquids de caixa: 775.551.078 ptes.

Total: 4.042.469.171 ptes.

Ajuntament de Salou:

Béns inventariables: 3.737.514.356 ptes.

Compte de liquidació complementària:

a) Ingressos cobrats per Salou per compte de Vila-seca i Salou: 22.871.157 ptes.

b) Despeses pagades per Vila-seca i Salou per compte de Salou: 627.561.512 ptes.

Total: 4.387.947.025 ptes.

Patrimoni a traspasar:

Ajuntament de Vila-seca i Salou:

Béns inventariables: 3.516.736.114 ptes.

Drets pendents de cobrament: 887.651.010 ptes.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Fons líquids de caixa: 487.649.378 ptes.

Compte de liquidació complementària:

a) Ingressos cobrats per Salou per compte de Vila-seca i Salou: 22.871.157 ptes.

b) Despeses a abonar per Salou i pagades per Vila-seca i Salou: 627.561.512 ptes.

Total: 5.542.469.171 ptes.

Ajuntament de Salou:

Béns inventariables: 2.076.037.604 ptes.

Drets pendents de cobrament: 524.007.721 ptes.

Fons líquids de caixa: 287.901.700 ptes.

Total: 2.887.947.025 ptes.

Diferències entre el patrimoni traspasat i el patrimoni a traspasar d'ambdós ajuntaments:

Ajuntament de Vila-seca i Salou: Saldo creditor: 1.500.000.000 ptes.

Ajuntament de Salou: Saldo deutor: 1.500.000.000 ptes.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **19. Excursus: El Consorci intermunicipal de Vila-seca, Salou i la Generalitat de Catalunya. La necessitat d'una nova eina de gestió.**

### **19.1 Introducció**

Fins aquí hom ha pogut constatar com la LCRT patia d'una mancança important. Si bé la norma preveia expressament la possibilitat de la ubicació d'un CRT en dos o més municipis, no recollia l'eina de gestió propícia que garantís la unitat d'acció requerida en aquests casos. De fet, la segregació de Vila-seca i Salou ho va posar sobre la taula d'una forma punyent, doncs el CRT es trobaria ubicat al bell mig dels dos nous termes municipis, en concret ocuparia un 57% del terme municipal de Salou i un 43 % del de Vila-seca.

Amb els dictàmens jurídics sol·licitats pels respectius municipis arrel de la necessitat de no perdre la inversió i beneficis que suposava la implementació d'un CRT, i a més de la seva imprescindible gestió unitària, en les matèries turística, urbanística i de règim local<sup>1087</sup>, es va optar per utilitzar la figura jurídica del consorci, com a ens *ad hoc*<sup>1088</sup> sent, per altra banda, aquesta una eina instrumental força utilitzada a Catalunya "... a causa de l'existència de múltiples serveis públics on hi ha una gran varietat de personalitats jurídiques que intervenen en la provisió de serveis públics, com ara el transport, la sanitat, la cultura i l'esport", i, segons MONTORO CHINER, típica.<sup>1089</sup>

### **19.2 L'inici de les negociacions i la constitució del Consorci del Centre Recreatiu i Turístic<sup>1090</sup>.**

Com ja hem pogut observar, i per tal d'aconseguir l'objectiu pretès d'una unitat d'acció en l'àmbit territorial del CRT, el dia 7 de juny de 1990, l'Ajuntament de Salou feia a mans del

---

<sup>1087</sup> MONTORO CHINER, M.J., "Privado y público...", op., cit., p. 259.

<sup>1088</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 81.

<sup>1089</sup> LÓPEZ CASANOVAS, G., (Dir.), *Els nous instruments de la gestió pública*, Col·lecció Estudis Econòmics, núm., 31, La Caixa, Barcelona, 2003, p. 148. MONTORO CHINER, M.J., "Privado y público...", op., cit., p. 260. Respecte les modificacions introduïdes per la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del Sector Públic, veure MERINO ESTRADA, V., "La prestación conjunta de servicios: mancomunidades y consorcios", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019, p. 618 a 621.

<sup>1090</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 81 a 87.



Consistori veí un projecte inicial d'estatuts de consorci intermunicipal per a la gestió urbanística i econòmic-financera del CRT.

Aquella proposta inicial d'estatuts fou elaborada conjuntament pels juristes Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT i Alfonso GORA LOSADA, com a document base de treball i de discussió<sup>1091</sup>. S'iniciaven així les converses i les negociacions entre els dos consistoris i també amb la Generalitat de Catalunya<sup>1092</sup> aconseguint consensuar, finalment, una proposta d'estatuts, a títol d'element institucional de l'ens, com a entitat pública local de caràcter associatiu, composta pels respectius ajuntaments i per la Generalitat de Catalunya i amb la finalitat de gestionar els assumptes i els serveis comuns relatius a la instal·lació del CRT.

Aquells estatuts consensuats pels dos ajuntaments i per la Generalitat de Catalunya foren aprovats pels respectius plens municipals el dia 31 de gener de 1992, en sengles sessions<sup>1093</sup>; i per la Generalitat de Catalunya, mitjançant Decret 28/1992, de 3 de febrer de 1992, que aprovaria la seva integració en el dit consorci i, alhora, els estatuts. La integració de la Generalitat de Catalunya en el consorci es motivaria, segons s'exposa en el dit decret, pel fet que *"L'establiment d'un centre turístic en el territori dels municipis de Vila-seca i de Salou transcendeix l'interès estrictament local i implica tot Catalunya, atesa la repercussió que el centre tindrà en el marc de la política integral del lleure que està desenvolupant la Generalitat de Catalunya. Per això, es fa necessari instrumentalitzar, mitjançant la tècnica consorcial, la cooperació de totes les administracions implicades en garantia d'una unitat d'acció pública i amb l'objecte d'ordenar i de reequilibrar la incidència del centre en ambdós municipis"*. D'acord amb la disposició final segona del Decret 28/1992, l'entrada en vigor dels estatuts seria l'endemà de la seva publicació al DOGC<sup>1094</sup>.

El dia 2 d'abril de 1992 es reuní, en sessió constitutiva, la Junta de Direcció del Consorci Intermunicipal de Vila-seca, de Salou i de la Generalitat de Catalunya, al Palau de la Generalitat, amb l'assistència de l'Honorable Conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya que actuaria en virtut de designació del President de la Generalitat de Catalunya en Resolució de 30 de març de 1992, el Sr. Macià Alavedra i Moner i dels membres de la Junta

---

<sup>1091</sup> En l'expedient hi consten altres propostes d'estatuts del *Bufete Díaz Arias*.

<sup>1092</sup> Expedient administratiu de l'Ajuntament de Salou. Ofici 13 de juny de 1990.

<sup>1093</sup> Expedient administratiu de creació del consorci que consta en els arxius municipals de l'Ajuntament de Salou.

<sup>1094</sup> DOGC núm. 1561, de 26 de febrer de 1992.

de Direcció el Sr. Alfons Ortuño i Salazar, en representació del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat, dels Srs. Josep Poblet i Tous, Josep Maria Ràfols i Vila i Josep Gironès i Descarrega, en representació de l'Ajuntament de Vila-seca, en virtut d'acord plenari de 27 de març de 1992, i dels Srs. Josep Maria Llorca i Bertomeu, Ramon Bertomeu i Gómez i Josep Maria Pérez i Roiger, en representació de l'Ajuntament de Salou, en virtut d'acord plenari de 2 d'abril de 1992. En compliment de l'article 22 dels Estatuts, prengueren possessió, tots ells, dels seus respectius càrrecs. Amb la mateixa finalitat, foren nomenats vicepresidents del Consorci els Srs. Josep M. Poblet i Tous, en representació de l'Ajuntament de Vila-seca, i el Sr. Ramon Bertomeu i Gómez, en representació de l'Ajuntament de Salou. Restava així, doncs, constituït el Consorci, tot apel·lant a la màxima col·laboració, il·lusió i eficàcia de les institucions representades en la seu del mateix.

### **19.3 Els estatuts del consorci intermunicipal: preceptes més destacats.**

Més enllà de la figura jurídica tradicional del consorci com a ens associatiu local<sup>1095</sup>, que no és objecte d'estudi, el consorci intermunicipal de Vila-seca, de Salou i de la Generalitat de Catalunya per a la Gestió del Centre Recreatiu i Turístic es constituïa, d'acord amb els seus

---

<sup>1095</sup> SÁIZ ANTÓN, M.P. i SAGALÉS GULLAMÓN, J.R., *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control*, UAB, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Barcelona, 2010, p. 19 a 71. RENYER i ALIMBAU, J., "Els ens supramunicipals de caràcter potestatiu: entitats metropolitanes, consorcis i altres formes associatives", a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant Lo Blanch, València, 2009, p. 242 a 245. SOSA WAGNER, F., *La gestión...*, op., cit., p. 367 a 388. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., op., cit., p. 102 a 104. PARRA MUÑOZ, J.F., "Consortios y fórmulas atípicas de gestión de los servicios locales: convenios y asociaciones públicas", a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, p. 731 a 761. Sobre el consorci urbanístic local, veure SANTOS DIEZ, R. i CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1999, p. 160.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

estatuts, com un ens local<sup>1096</sup>, subjecte, per tant, als articles 57<sup>1097</sup> i 87<sup>1098</sup> de la LRBRL, 252 i següents de la LMRCL<sup>1099</sup>, 14<sup>1100</sup> i 20<sup>1101</sup> del Reial Decret 3288/1978, de 25 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament de gestió urbanística i 7 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre,

---

<sup>1096</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. i PANO PUEY, E., "Personificacions Instrumentals Locals" a GALÁN GALÁN, A., i VILALTA FERRER, M., (Coords.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2006, p. 178. "En canvi, la qüestió de la naturalesa d'entitat local ha estat objecte d'un debat intens entre la doctrina en relació amb el consorci. Com és conegut, el dubte es planteja pel fet que la L 7/1985 no l'inclou entre la relació d'entitats locals (art. 3), a diferència que la normativa anterior que, de manera expressa, disposava que "los consorcios gozaran de personalidad jurídica propia y de la consideración de Entidades locales " (text articulat parcial aprovat pel RD 3046/1977, de 6 d'octubre, 107.2). De tota manera, però, la doctrina reconeix, amb caràcter general, la condició d'entitat local quan l'objecte del consorci és un servei d'aquest caràcter o està constituït exclusivament o majoritàriament per administracions locals. A Catalunya, la legislació local, ultra atribuir-li la condició d'"entitat pública de caràcter associatiu" (TRLCat/2003, 269.1 i ROAS/1995, 312.1), prescriu que "el caràcter local, si s'escau, del consorci s'ha de determinar en els estatuts (ROAS, 312.3)". DOMINGO ZABALLOS, M.J., "Los estatutos del consorcio local: Modelo y breve comentario", *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 246, 1990, p. 319 i 320. MONTORO CHINER, M.J., a "Privado y público...", op., cit., p. 260: "... los Consorcios son entidades de participación y colaboración con tareas comunes. La legislación local autoriza la institución de consorcios entre entidades locales y otras entidades públicas de diferente orden y naturaleza para fines de interés de las respectivas poblaciones. La naturaleza del Consorcio que se analiza, aunque los Estatutos fundacionales no lo mencionen, es la de entidad local, pues no otra consideración cabe deducirse de sus fines. Puntualizar la naturaleza jurídica de los consorcios como entidad local no tiene un alcance meramente teórico, puesto que su consideración de Administración pública deriva el ejercicio de sus potestades, responsabilidades, régimen de impugnación de acuerdos, etc..."

<sup>1097</sup> Article 57. La cooperació econòmica, tècnica i administrativa entre la Administració Local i les Administracions del Estat i de les Comunitats Autònomes, tant en serveis locals com en assumptes d'interès comú, se desenvoluparà amb caràcter voluntari, sota les formes i en els termes previstos en les lleis, podent tenir lloc, en tot cas, mitjançant els consorcis o convenis administratius que suscriban. ....

<sup>1098</sup> Article 87. Les Entitats locals poden constituir consorcis amb altres Administracions públiques per a finalitats d'interès comú..., concurrents amb les de les Administracions Públiques.

<sup>1099</sup> Article 252. El Consorci és una entitat pública de caràcter associatiu que podrà estar constituïda pels ens locals amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les dels ens locals. Article 253. 1. El Consorci serà de naturalesa voluntària i té personalitat pròpia per a crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú. Es constituirà per acord de les diferents entitats que l'integren o per adhesió posterior, segons les normes internes que el regeixin. ....

<sup>1100</sup> Article 14. 1. Los Consorcios urbanísticos realizarán sus actividades en nombre propio o en nombre de los sujetos consorciados, según las disposiciones establecidas en sus bases de constitución. 2. Los entes consorciados podrán encomendar al Consorcio cualesquiera otras actividades cuyo ejercicio no tenga el carácter de intransferible, según lo que al respecto disponga la legislación en cada caso aplicable. 3. En ningún caso podrá delegarse en el Consorcio la potestad de establecer tributos, pero sí se le podrá encomendar la recaudación unificada de aquellos que graven el suelo o su aprovechamiento, pudiendo en este caso recurrir a la vía de apremio. 4. Los entes consorciados no pueden delegar en el Consorcio la potestad expropiatoria, si bien pueden encomendarle la gestión de las expropiaciones que los mismos acuerden. 5. Cuando el Consorcio establezca servicios susceptibles de aprovechamiento individualizado, podrá imponer y recaudar las contraprestaciones correspondientes.

<sup>1101</sup> Article 20. 1. Las Gerencias urbanísticas podrán también ser instituidas mediante el acuerdo en común de varios Municipios, por sí solos o, además, con la Diputación Provincial correspondiente, para fines de carácter temporal o permanente. 2. Podrán también crear Gerencias urbanísticas las Entidades municipales de carácter comarcal o metropolitano y las Mancomunidades provinciales, constituidas con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local. 3. En uno y otro caso será de aplicación lo dispuesto en los dos artículos precedentes de este Reglamento.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

d'hisendes locals<sup>1102</sup>, tot i estar integrat, a més dels dos municipis de Vila-seca i de Salou, per la Generalitat de Catalunya<sup>1103</sup>.

D'acord amb els estatuts, el Consorci té personalitat i capacitat jurídica pròpies per al compliment de les seves finalitats. En especial, té capacitat per establir i gestionar, en l'àmbit territorial del Centre Recreatiu i Turístic, els serveis i les activitats públiques locals, de conformitat amb el que disposa la legislació urbanística, turística i de règim local; en el mateix sentit, disposa de capacitat per a exercir les facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació d'aquells tributs que li siguin delegats pels municipis de Vila-seca i de Salou, amb subjecció a la LHL. Així doncs, amb caràcter general, el Consorci té tota la capacitat necessària per a dur a terme totes les activitats que siguin necessàries o convenientes per a la consecució de la finalitat i l'objecte del Consorci, i amb una habilitació concreta per a establir i exigir taxes, contribucions especials i preus públics per les obres que realitzi i els serveis públics que pogués prestar<sup>1104</sup>. L'objectiu doncs, per MONTORO CHINER, és el de garantir aquella unitat d'acció pública volguda i el reequilibri de la incidència econòmica que genera el consorci<sup>1105</sup>.

Es garanteix així, com a finalitat general inherent al propi Consorci, la unitat d'acció pública en l'àmbit territorial del CRT i que afecta territorialment als municipis de Vila-seca i de Salou. També té com a finalitat la de garantir el reequilibri de la diferent incidència econòmica de l'estructura del CRT sobre un i altre municipi.

Aquesta finalitat de caràcter general es concreta, d'una part, en la consecució dels interessos públics urbanístics-turístics i de serveis, en l'àmbit del CRT; i, de l'altra, en l'exercici

---

<sup>1102</sup> Article 7. 1. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, las Entidades locales podrán delegar en la Comunidad Autónoma o en otras Entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que la presente Ley les atribuye. 2. El acuerdo que adopte el Pleno de la Corporación habrá de fijar el alcance y contenido de la referida delegación y se publicará, una vez aceptada por el órgano correspondiente de gobierno, referido siempre al Pleno, en el supuesto de Entidades locales en cuyo territorio estén integradas en los «Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma», para general conocimiento. 3. El ejercicio de las facultades delegadas habrá de ajustarse a los procedimientos, trámites y medidas en general, jurídicas o técnicas, relativas a la gestión tributaria que establece la presente Ley y, supletoriamente, a las que prevé la Ley General Tributaria. Los actos de gestión que se realicen en el ejercicio de dicha delegación serán impugnables con arreglo al procedimiento que corresponda al Ente gestor, y, en último término, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

<sup>1103</sup> Articles 1 i 2. L'article 2 fou modificat per l'Acord GOV/174/2014, de 16 de desembre. Més enllà de la modificació de la redacció, el consorci s'adscriu a l'Ajuntament de Salou.

<sup>1104</sup> Article 4.

<sup>1105</sup> MONTORO CHINER, M.J., a "Privado y público...", op., cit., p. 260.

pel Consorci de les competències tributàries que li deleguin els municipis de Vila-seca i de Salou, i en dur a terme la funció de reequilibri entre un i altre, en els termes que s'exposaven en els estatuts. En conseqüència, l'objectiu del Consorci consisteix, segons els seus estatuts, en primer lloc, en exercir la gestió urbanística i local de les actuacions territorials que es duguin a terme en l'àmbit del Centre Recreatiu i Turístic, que comprèn terrenys pertanyents als termes municipals de Vila-seca i de Salou, descrivint que s'entén per gestió urbanística el conjunt de les potestats i competències d'ordenació, execució i disciplina regulades en la legislació urbanística i turística, i atribuïdes als ens municipals, i, per actuació territorial, qualsevulla operació de transformació, urbanització i edificació del sòl, des del moment de la seva planificació fins al de la seva explotació i mentre duri aquesta amb caràcter unitari. En segon lloc, també en exercir per delegació dels municipis de Vila-seca i de Salou, les facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació en l'àmbit del Centre Recreatiu i Turístic, els Impostos sobre Béns Immobles; Activitats Econòmiques; Vehicles de Tracció Mecànica; Construccions, Instal·lacions i Obres i Increment de Valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana i de les taxes per llicències urbanístiques i per l'expedició de llicències d'apertura d'establiments<sup>1106</sup>.

El Consorci, d'acord amb els seus estatuts inicials, tenia una vigència i una durada de vint anys, a comptar des de l'aprovació dels estatuts. Durant aquest termini i fins a l'expiració del mateix, cap dels ens consorciats es podia retirar voluntàriament del Consorci ni aquest, per tant, es podia dissoldre. Així mateix els ens consorciats quedaven compromesos fins a l'expiració del termini inicial pactat al manteniment i conservació del Consorci, i estaven obligats a complir fidelment les obligacions consorcials en l'exercici de les competències pròpies de cadascuna de les entitats consorciades. A l'expiració del termini inicial indicat, les administracions consorciades haurien de decidir, a la vista de les circumstàncies urbanístiques i turístiques del CRT, sobre la subsistència del Consorci i el nou període de vigència d'aquest Consorci, si procedís. Expirat el termini inicial exposat, aquest fou prorrogat, via modificació estatutària, per vint anys més a comptar des del 3 de febrer del 2012<sup>1107</sup>.

---

<sup>1106</sup> Article 11.1.

<sup>1107</sup> Transitòriament, i mentre no es varen modificar els estatuts per prorrogar la vigència del Consorci per vint anys més, la Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, va preveure la Disposició addicional Vint-i-dosena, del contingut literal següent: "1. Amb l'objectiu de culminar el projecte relatiu a les instal·lacions i els usos pendents d'execució del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou, creat a l'empara de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, s'ha d'actualitzar, mitjançant acord del Govern, el programa d'actuació necessari per a la finalització d'aquest projecte. 2. El Consorci Intermunicipal de Vila-seca i de Salou, creat per garantir la unitat d'acció pública en l'àmbit del centre recreatiu turístic de Vila-seca i Salou i integrat per l'Administració de la Generalitat i pels municipis de Vila-seca i de Salou, manté la vigència en les mateixes condicions fins a la execució completa del projecte."

Les competències del Consorci es determinarien per la concurrència dels criteris territorial i funcional. Conseqüentment, l'exercici de les competències que s'atribueixen pels estatuts al mateix tant sols es poden exercir en l'àmbit territorial del CRT, i respecte de les competències que li deleguin els municipis de Vila-seca i de Salou, urbanístiques, turístiques, de serveis i tributàries, així com la funció de reequilibri entre els mateixos. Els estatuts preveuen, tanmateix, la possibilitat que el consorci pugui assumir competències delegades de l'Administració de l'Estat, l'Administració de la Generalitat i la Diputació de Tarragona<sup>1108</sup>.

Les competències municipals urbanístiques i/o turístiques que assumiria el consorci serien l'emissió d'informe dels projectes de revisió o modificació del planejament general municipal que afecti els territoris dels municipis consorciats, l'elaboració, formulació, tramitació i, si s'escau, aprovació dels instruments de planejaments urbanístics de desenvolupament del planejament general municipal, en l'àmbit territorial del CRT, la gestió i execució d'aquests instruments de planejament urbanístics, la redacció, tramitació i execució de projectes d'expropiació forçosa, el control municipal preventiu i sancionador sobre els actes d'aprofitament i ús del sòl, de construcció i edificació i d'ús i disposició de construccions i edificacions, el control municipal preventiu d'atorgament de llicències i sancionador de les activitats subjectes a la reglamentació d'activitats molestes, nocives, insalubres i perilloses, en particular l'atorgament de llicències i/o autoritzacions, el control municipal preventiu d'atorgament de llicències i sancionador sobre les activitats turístiques, en particular l'atorgament de llicències i/o autoritzacions, la proposta i l'informe als municipis de Vila-seca i de Salou sobre la planificació i la gestió de les obres i els serveis municipals, pel que fa a les actuacions encomanades al Consorci, la contractació i la realització d'obres i serveis municipals ordinaris, per encàrrec del corresponent municipi, la gestió de les instal·lacions i els establiments d'ús o serveis públics de titularitat municipal i les competències de caràcter tributari i econòmic-financer que es relacionen als Capítols III i VI dels estatuts<sup>1109</sup>, amb

---

Aquesta disposició va romandre vigent del dia 24 de març de 2012 al 30 de gener de 2014, doncs fou derogada per la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.

<sup>1108</sup> Article 7.

<sup>1109</sup> Article 8.

facultats per a realitzar activitats, contractes i gestionar serveis públics<sup>1110</sup>, crear i utilitzar ens instrumentals de dret privat (quelcom que no s'ha dut a terme)<sup>1111</sup>.

Respecte les competències delegades en matèria tributària local, l'article 11.1 dels estatuts recull que el Consorci exercirà, per delegació dels municipis de Vila-seca i de Salou, segons l'article 7è, apartat 1, de la LHL, les facultats de gestió, liquidació, inspecció i recaptació sobre impost sobre Béns Immobles, l'impost sobre Activitats Econòmiques, l'impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica, l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, l'impost sobre increment de valor dels Terrenys de Naturalesa urbana, i sobre les taxes per llicències urbanístiques i per llicències d'apertura d'establiments, limitant la dita delegació a l'àmbit territorial del CRT i, quan fos necessari, exercir les competències de col·laboració amb altres administracions, previstes a l'article 8 de la LHL<sup>1112</sup>.

En sentit negatiu, els estatuts recullen aquelles competències que no serien assumides pel consorci, alhora que regula un procediment específic per a l'establiment i ordenació dels tributs locals. Respecte a les primeres, els estatuts recullen, expressament, que els ajuntaments de Vila-seca i de Salou conservarien les competències per dictar els acords d'establiment dels tributs i d'ordenació dels mateixos. En concret, pel que fa a l'IBI, l'IAE i l'IVTM els Ajuntaments mantindrien les competències per a la fixació dels elements necessaris per a la determinació de les respectives quotes tributàries i per aprovar les oportunes ordenances fiscals. Pel que fa l'ICIO, l'IIVTNU i a les taxes per llicències urbanístiques i d'obertura d'establiments, els ajuntaments acordaran el seu establiment o supressió i aprovaran les corresponents ordenances fiscals reguladores<sup>1113</sup>. En segon terme, amb la finalitat d'aconseguir la més absoluta harmonització tributària, el procediment per a

---

<sup>1110</sup> Article 9.

<sup>1111</sup> Article 10. Creació i utilització d'ens instrumentals de Dret privat. Quan així resulti convenient, ateses les característiques de les actuacions urbanístiques i turístiques corresponents i per a la millor execució material de les activitats i la prestació dels serveis relatius a les mateixes, el Consorci pot crear, juntament amb la persona o les persones promotores de l'actuació concreta de què es tracti, una o varies societats anònimes de capital mixt, en les quals, com a mínim, el cinquanta-un per cent del mateix pertanyi al Consorci. Les societats a què es refereix el paràgraf anterior, poden tenir per objecte: a) La realització de les activitat urbanístiques pertinents per a l'ordenació i l'execució de l'actuació territorial corresponent, en els termes previstos en la legislació urbanística. b) La conservació dels elements comuns i els equipaments i serveis públics de l'actuació territorial de què es tracti, en els termes regulats en la legislació urbanística vigent. En aquest cas, tenen la consideració d'entitats urbanístiques col·laboradores.

<sup>1112</sup> Article 11.2.

<sup>1113</sup> Article 13.

l'establiment o supressió dels tributs i per a la seva adequació seguiria un procediment específic, segons el qual el consorci és el competent per a dur a terme els estudis i els informes precisos, i li correspon dictar els acords provisionals, els quals es dictaran seguint els tràmits regulats als apartats 1 i 2 de l'article 17 de la LHL. Finalitzat el període d'exposició al públic, el Consorci elevarà als Ajuntaments de Vila-seca i de Salou les propostes de resolució de les reclamacions presentades i dels acords definitius que, al seu entendre, procedeixin.

En el cas de discrepàncies en les esmentades propostes, la Generalitat de Catalunya arbitrà la solució que consideri més adient per tal d'harmonitzar la fiscalitat en l'àmbit del CRT, que ambdós ajuntaments acceptaran, tot i dictant els corresponents actes definitius, que podran ser impugnats mitjançant recurs de reposició, previ al contenciós administratiu, interposat en tot cas davant del Consorci, el qual, prèvia la seva tramitació d'acord amb les normes ordinàries que el regulen, formularà la proposta de resolució de l'Ajuntament competent. Si procedís discrepància, la Generalitat actuarà com a àrbitre<sup>1114</sup>.

Correspondrà al Consorci la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels tributs esmentats a l'article 11, d'acord amb les normes d'aplicació especial següents: En primer lloc s'ha de tractar de fets imposables sotmesos a la competència territorial d'un o altre ajuntament. En segon lloc, els estatuts defineixen els criteris que han de servir per delimitar les competències del consorci, que seran:

- a) Respecte l'impost sobre béns immobles, que gravi els béns de naturalesa rústica o urbana, ubicats al territori ocupat pel centre recreatiu turístic.
- b) Respecte l'impost sobre activitats econòmiques, que gravi les activitats empresarials, agrícoles, ramaderes, forestals, pesqueres, industrials, comercials, de serveis i mineres que, d'acord amb les normes legals i reglamentàries que regulen el tribut, es considerin exercides en el territori ocupat pel centre recreatiu turístic.
- c) Respecte l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, que gravi la titularitat de vehicles de persones domiciliades dins del centre esmentat. el domicili serà el que consti en el permís de circulació de vehicle.
- d) Respecte l'impost sobre construccions, instal·lacions i obres.

---

<sup>1114</sup> Article 14.



- e) Respecte l'ímpost sobre increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, que correspongui a terrenys ubicats en el territori del centre.
- f) Respecte les taxes per llicències urbanístiques i d'obertura que corresponguin a activitats urbanístiques, comercials, industrials i professionals a desenvolupar dins el territori del centre<sup>1115</sup>.

La gestió de l'Ímpost sobre Béns Immobles es realitzarà a partir de la formalització d'un padró independent i separat per al Centre Recreatiu i Turístic. Aquesta mateixa delimitació, en l'ordre de la gestió, s'utilitzarà per a la delimitació del sòl urbà, valoracions cadastrals, liquidació i recaptació. La mateixa norma s'aplicarà a efectes de l'Ímpost sobre Activitats Econòmiques i de l'Ímpost sobre Vehicles de tracció Mecànica, i en tot allò que sigui congruent, en l'Ímpost sobre Increment de valor dels Terrenys de Naturalesa Urbana<sup>1116</sup>.

El Consorci exerceix les funcions de gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels tributs en la modalitat de "*gestió directa*", amb plenitud de facultats, i amb els mateixos privilegis i prerrogatives establertes legalment per a les Hisendes Locals i actuarà, si s'escau, d'acord amb els procediments administratius corresponents; la delegació de funcions comprèn tots els actes de tràmit, preparatoris i definitius de competència municipal, conduïts a la determinació del deute tributari i al seu cobrament. En particular es deleguen la publicitat i la informació al públic de les obligacions tributàries i la seva forma de compliment, la resposta de les consultes vinculants o no, la qualificació de les infraccions tributàries i la imposició de les sancions, la condonació graciable de les sancions tributàries imposades pel propi Consorci, la concessió d'exempcions, bonificacions i d'altres beneficis fiscals i els ajornaments i fraccionaments de pagament prèvia la presentació de les garanties exigibles legalment i reglamentàriament<sup>1117</sup>.

En relació amb la revisió dels actes en via administrativa dictats pel Consorci en l'exercici de les funcions de gestió, liquidació, inspecció i recaptació, aquest serà competent per a resoldre recursos de reposició, previs al contenciós administratiu, revisar d'ofici els actes de liquidació definitius, de conformitat amb el que disposa l'article 154 de la Llei General Tributària, declarar la nul·litat de ple dret, mitjançant el procediment establert per a les entitats locals, resoldre els expedients de frau de Llei, i declarar la lesivitat dels seus propis

---

<sup>1115</sup> Article 15.

<sup>1116</sup> Article 16.

<sup>1117</sup> Article 17.

actes declaratoris de dret i impugnar-los en via contenciosa – administrativa, d'acord amb el que preveu l'article 159 de la Llei General Tributària. Així mateix, el Consorci estarà legitimat per recórrer davant dels Tribunals Econòmics Administratius corresponents els actes aprovatoris de la delimitació del sòl, de les ponències de valors i dels valors cadastrals, a efectes de l'Impost de Béns Immobles i dels altres actes que es puguin recórrer en aquesta via administrativa en alçada ordinària davant del Tribunal Econòmic–Administratiu Central les resolucions dels Tribunals Econòmics Administratius Regionals esmentats en l'apartat anterior<sup>1118</sup>.

El rendiment obtingut dels tributs locals, la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels qual li ha estat delegada al Consorci, correspon íntegrament als municipis de Vila-seca i de Salou, ex article 6 de la LHL<sup>1119</sup>. Ara bé, no obstant aquest principi de territorialitat i d'acord amb l'article 31 dels mateixos estatuts, els Ajuntaments de Vila-seca i de Salou cedeixen al Consorci els rendiments de la totalitat dels tributs locals generats i delegats al Consorci, en l'àmbit territorial del CRT, tasca per la qual aquest percep com a premi de cobrança el 15% del rendiments d'aquests tributs delegats, que es gestionarà via pressupost de despesa<sup>1120</sup>. Cal tenir present que l'article 52 preveu que els rendiments obtinguts dels tributs locals, la gestió, liquidació, inspecció i recaptació dels quals hagi estat delegada al Consorci es redistribueixen inicialment, entre els dos ajuntaments a parts iguals (50%), prèvia deducció del premi de cobrança del 15 % abans esmentat.

Aquesta previsió de redistribució inicialment contemplada seria objecte de revisió i modificació, restant regulada de la forma següent:

- a) Els ingressos fiscals derivats del parc temàtic, àrees esportives i dels aprofitaments urbanístics dels usos comercials, hotelers i residencials derivats de la Llei 2/1989, es distribuïran entre els ajuntaments de Salou i Vila-seca, en la proporció territorial que cada municipi té en l'àmbit del CRT, és a dir, un 57% per Salou i un 43% per Vila-seca.

---

<sup>1118</sup> Article 18.

<sup>1119</sup> "Los tributos que establezcan las Entidades locales al amparo de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, respetarán, en todo caso, los siguientes principios: a) No someter a gravamen bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Entidad".

<sup>1120</sup> Article 20.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

b) Els ingressos fiscals procedents de l'increment d'aprofitament comercial, residencial o hotelier que suposi qualsevol altre projecte en relació amb l'autoritzat per la Llei 2/1989, s'assignaran íntegrament a l'ajuntament del territori municipal on es materialitzi la implantació.

A nivell d'estructura orgànica, tant sols ens permetem apuntar dues qüestions. La primera, d'elles, la relativa als òrgans de govern i administració, que recull l'article 21, i segons el qual el Consorci és governat i administrat per la Junta de Direcció i el president i els Vicepresidents. La Junta de Direcció és l'òrgan de govern i administració superior del Consorci i que es compon de la persona titular del departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria d'economia, d'un membre representant del mateix departament, designat pel conseller o consellera d'aquest mateix departament, dels alcaldes dels municipis de Salou i de Vila-seca que tenen consideració de membres nats i de tres regidors de cada municipi, designats per sengles plenaris<sup>1121</sup>.

En segon terme, i independentment de les possibilitats que recullen els articles 24<sup>1122</sup>, 47<sup>1123</sup> i 48<sup>1124</sup> dels estatuts, el suport administratiu a l'acció de govern s'ha dut a terme des de les secretaries i les intervencions dels respectius ajuntaments.

---

<sup>1121</sup> Article 22.

<sup>1122</sup> Article 24è. Llocs administratius de caràcter directiu. El Secretari, l'Interventor i el Tresorer exerceixen la direcció dels serveis administratius generals, econòmic-financers i de recaptació i tresoreria, respectivament. El Secretari i l'Interventor dels municipis de Vila-seca i de Salou, ho seran successivament del Consorci per períodes de dos anys, de forma tal que a cada període sigui Secretari del Consorci el d'un municipi i Interventor el de l'altre; això, sens perjudici de què la Junta Directiva pugui acordar en qualsevol moment, llevat de precepte legal en contrari, que el Consorci tingui Secretari i Interventor diferents dels esmentats, propis exclusivament del Consorci. A més dels anteriors, podran existir al Consorci un o dos llocs directius amb el caràcter de Gerents, per a la direcció tècnica de les àrees de gestió del Consorci en l'àmbit econòmic-financer i urbanístic-turístic i de serveis. Aquests llocs directius es cobreixen per personal de confiança, de lliure designació i de lliure remoció.

<sup>1123</sup> Article 47è. Relació de llocs de treball. El Consorci ha d'aprovar la relació dels llocs de treball dels seus serveis administratius, amb les característiques establertes per aquest tipus d'instruments organitzatius per la legislació de règim local. En tot cas, la relació de llocs de treball ha d'especificar: a) Els llocs corresponents a les funcions de Secretaria, Intervenció i Tresoreria. b) Els llocs reservats a personal directiu eventual i de confiança. c) Els llocs de treball reservats a funcionari d'una Administració Local o, si s'escau, de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. d) Els llocs de treball que puguin ser coberts per personal laboral.

<sup>1124</sup> Article 48è. Preferència del personal al servei dels municipis consorciats i situació de l'esmentat personal. El personal funcionari o laboral dels municipis de Vila-seca i de Salou, sempre que així ambdós ho acordin, té preferència per ocupar llocs de la relació del Consorci. L'esmentada ocupació es pot produir en règim de comissió de serveis o per concurs. En aquest últim cas, el personal que passi a prestar serveis al Consorci conservarà un dret de preferència per a reincorporar-se al seu municipi d'origen, sempre que existeixi una vacant idònia.

Per tot plegat, i després d'aquesta breu exposició, convé citar a FUENTES i GASÓ i RODRÍGUEZ BEAS, que conclouen *"El consorci, ..., suposa, sens dubte, una solució jurídica i administrativa nova i imaginativa per tal de donar la resposta més adequada en cada moment als problemes i vicissituds que poden sorgir de la participació territorial de dos municipis, ens locals d'existència obligatòria, en la gestió diària del territori, les infraestructures i els serveis d'una gran implantació lúdica com són els CRT, amb un complex hotelier, comercial i residencial adjacent molt important, que actua com el principal motor d'economia d'ambdós municipis"*, a més de valorar l'eficàcia i eficiència del seu funcionament en tant que ha *"... dut a terme tota la seva actuació amb una estructura pròpia molt reduïda"*, posant de manifest una acció política unànime, que ha perdurat al llarg del temps, quelcom que ha *"... assegurat la coherència i coordinació del projecte enfront de les diverses vicissituds empresarials –canvis d'accionariats, etc. – que aquest ha sofert al llarg dels quasi vint anys d'existència del Consorci"*<sup>1125</sup>.

#### **19.4 El consorci intermunicipal de Vila-seca i Salou com a eina d'innovació administrativa.**

Inicialment, com hem pogut observar, el consorci neix com una solució jurídica a una necessitat real i concreta<sup>1126</sup>, la qual era evitar la pèrdua del desenvolupament del CRT, de la inversió que comportava; amb el temps, aquest ens instrumental ha esdevingut una eina del gestió òptima de l'àmbit territorial del CRT, amb un coordinació de l'exercici de potestats i funcions municipals en aquell territori, així com l'harmonització de determinades polítiques públiques.

És prou sabut que ens trobem, ja des d'algun temps ençà, en un canvi de paradigma de funcionament de l'administració pública. La nova gestió pública pretén deixar enrere conceptes com burocràcia, formalismes, petrificació administrativa, aïllament funcional, per deixar pas a una nova fornada d'idees de gestió pública<sup>1127</sup>. Com manifesten J.R. FUENTES i GASÓ i M. RODRÍGUEZ BEAS, *"La gestió pública local ha de fugir de formalismes i rigideses i*

---

<sup>1125</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 87.

<sup>1126</sup> RANGEL, J., "L'organització del món local i els 20 anys d'ajuntaments democràtics", a AAVV., *El futur dels Ajuntaments: vuit visions*, Federació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1999, p. 58 i 61.

<sup>1127</sup> LONGO, F. i YSA, T., *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, EAPC, Barcelona, 2007, p. 33 a 170.

*optar per fórmules flexibles que, presidides per l'eficàcia, comportin un alt grau de generositat interadministrativa, tant en l'organització, com en les funcions i competències de les diferents administracions que concorren en un territori.*", pel que ens trobem davant d'un canvi cultural que té l'inici en l'àmbit local, que es tradueix en "... la superació d'una cultura i d'un model administratiu basats en el legalisme i la petrificació, on l'administració es justifica per se en pro d'un model fonamentat en la asimetria, la flexibilitat i la innovació i la capacitat de prestació.", per tal d'aconseguir una gestió eficaç i eficient. Els mateixos autors parlen d'"una configuració de "geometria variable" de fórmules d'actuació administrativa i de cooperació i col·laboració interadministratives dels ens locals que permetin una certa "elecció a la carta" per part de cada municipi, segons els "interessos locals" específics i diferenciadors de la seva comunitat ciutadana i els interessos comuns en què conflueixi amb altres municipis limítrofes o no". Així, diuen, "El món d'avui aposta novament per la proximitat i pel dinamisme. La ciutat es configura com un element central de modernitat, de l'avenç social, l'instrument d'innovació econòmica i empresarial més important, en definitiva, del progrés dels nostres temps i de llurs homes i dones. Aquest fet confirma novament el retorn a la ubicació dels municipis com els instruments de transformació social, en detriment de l'Estat, que cada cop es torna més feixuc i menys dinàmic, sense una capacitat de resposta tan ràpida per fer front al conjunt de transformacions que el progrés requereix com la que tenen les ciutats. És allò que tant s'ha formulat de "pensar globalment i actuar localment"<sup>1128</sup>.

El concepte de "governança dels municipis" s'estén en un marc de cooperació i col·laboració interadministratives per tal de satisfer les necessitats públiques, constituint el que hom coneix com a govern multinivell. "Això fa que els governs hagin de ser, al mateix temps, competitiu en les seves relacions exteriors i col·laboradors en les seves estratègies de relació interior, és a dir, localment. Aquest nou model reclama una organització política i administrativa que s'adapti a les seves peculiaritats. És el que la doctrina anomena "govern multinivell", o "descentralització cooperativa"<sup>1129</sup>. I és que la diferència rau, precisament, en les formes d'exercir aquest govern". Sota aquest nou escenari "El govern que denominem en "xarxa o multinivell" camina vers una concurrència de les diferents competències, on allò vertaderament important per als ciutadans i ciutadanes seran les polítiques que es vulguin impulsar i els objectius que aquestes persegueixen. A l'entorn d'aquestes polítiques els diferents agents i instàncies administratives compartiran responsabilitats i funcions i hauran

---

<sup>1128</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 73 i 74.

<sup>1129</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. i PANO PUEY, E., op., cit., p. 178, p. 177.

*de col·laborar i cooperar en pro dels interessos comuns. Aquest posicionament serà clau per liderar projectes estratègics que, cada cop més, superaran els àmbits territorials dels municipis".* El consorci del centre recreatiu i turístic de Vila-seca i de Salou que sorgí com una solució jurídica, com hem dit, a una necessitat real i concreta, amb el temps, s'ha convertit en el que s'ha titllat com exemple d'innovació administrativa i com un model de gestió en xarxa<sup>1130</sup>.

## **19.5 El consorci del centre recreatiu i turístic i l'urbanisme.**

### **19.5.1 Introducció**

Recordem que un cop adjudicada la instal·lació d'un CRT, l'article 7 de la LCRT preveu que la Corporació o Corporacions Municipals corresponents procediran a formular o revisar el planejament general municipal amb l'objectiu d'ordenar l'àmbit territorial del CRT, com un àmbit únic de planejament i d'actuació. A més indica, en relació a aquella ordenació, que el planejament, nou o revisat, haurà de preveure, les infraestructures per a serveis, vies d'accés i sistemes per a la instal·lació dels serveis tècnics que siguin necessaris per a dur a terme el Centre, assenyalarà l'edificabilitat corresponent als sòls destinats als usos hotelers, residencials i comercials, amb els seus serveis, sense ultrapassar els màxims que estableix aquesta Llei o els inferiors que resultin en el seu cas del decret d'aprovació, i, tanmateix, assenyalarà els usos admesos en l'àmbit destinat al parc temàtic d'atraccions, zona esportiva, i els seus serveis o altres complementaris, així com els espais lliures, assenyalarà els sistemes naturals i els elements del paisatge i del patrimoni arquitectònic-artístic rellevants en l'àmbit d'actuació o en les zones de l'entorn del CRT que hagin de ser protegits i, per últim, amb la finalitat de garantir una adequada relació urbana, la delimitació del sector podrà incorporar els terrenys urbans adjacents a fi d'ordenar-se de conjunt. Així mateix, els àmbits territorials destinats per als usos hotelers, residencials i comercials, amb els seus serveis, es classificaran en el règim de sòl urbanitzable per al seu desenvolupament mitjançant pla parcial i els àmbits per als usos de parc temàtic d'atraccions, zones esportives, inclosos els seus serveis, o espais lliures, es classificaran en el règim de sòl no urbanitzable<sup>1131</sup>.

---

<sup>1130</sup> FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., op., cit., p. 73 i 74.

<sup>1131</sup> Sobre l'urbanisme dels parcs, la innovació de l'espai i el seu impacte sobre el territori, veure també ANTÓN CLAVÉ, S., *Parques temàtics...*, op., cit., p. 233 a 311.

Derivat d'aquestes previsions, l'article 9 LCRT estableix les cessions urbanístiques obligatòries i gratuïtes corresponents, pels fins que contempla la legislació urbanística en les quanties establertes en aquella, referits als àmbits hotelers, residencials i comercials. En especial, es preveu la cessió en terrenys urbanitzats el sòl corresponent al 10% de l'aprofitament mitjà per als usos hotelers, comercials, residencials i els seus serveis complementaris<sup>1132</sup>, i la cessió d'un 3% per a equipaments públics col·lectius en els àmbits del parc temàtic, espais lliures i zones esportives.

En l'apartat 2 d'aquest article 9, les previsions de naturalesa urbanística de la LCRT arriben un punt de detall important, doncs regula que les vies internes i els espais lliures corresponents als àmbits, segons usos globals que no tinguin repercussió en el funcionament general del sector, podran ésser de titularitat privada i executades, conservades i mantingudes, en especial els seus jardins, amb càrrec a la societat promotora, societat encarregada de la conservació o de l'entitat urbanística col·laboradora que correspongui, remetent-se a la legislació urbanística en el sentit que l'empresa sol·licitant tindrà l'obligació de costejar les obres d'urbanització i d'infraestructura que siguin pertinents.

A nivell formal de tramitació de les figures de planejament, l'article 10.1 de la LCRT es remet, també, a la legislació urbanística vigent, amb l'exclusió del tràmit formal de l'article 125 del Reglament de Planejament pel que fa a la revisió del Planejament General (Reial Decret 2159/1978, del 23 de juny), que se substituirà per una major difusió pública dels treballs abans de l'aprovació inicial<sup>1133</sup>. En l'apartat 2 del citat article, s'estableix que si en un termini de cinc mesos des de la data de la publicació del decret d'adjudicació del CRT, que fou el Decret 152/1989, de 23 de juny, no fos aprovada provisionalment per la Corporació o Corporacions Municipals la revisió del Planejament General, incloent-hi la delimitació i qualificació corresponent al Centre Recreatiu Turístic, el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques,

---

<sup>1132</sup> Aquests terrenys, la Corporació Local els podrà alienar amb dret preferent en favor de l'empresa cedent i els ingressos per aquest concepte podrà aplicar-los a altres actuacions urbanístiques o equipaments públics del municipi.

<sup>1133</sup> Aquest tràmit formal estableix que "En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la Corporación y Organismos que tuviesen a su cargo su formulación deberán anunciar en el «Boletín Oficial» de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de 30 días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares".

de conformitat amb el que disposa l'article 51.1 de la Llei del Sòl<sup>1134</sup>, dictaria Normes de Planejament i assenyalaria els terminis per a procedir a la formulació o revisió del Pla General, tot facultat així el desenvolupament del planejament parcial del sector.

D'acord amb aquesta previsió, i degut a les circumstàncies de la segregació, la Generalitat de Catalunya, mitjançant Resolució de 21 de febrer de 1990 del Conseller de Política Territorial i Obres Públiques, resolgué la publicació<sup>1135</sup> de l'acord del Consell Executiu de 19 i 20 de febrer de 1990, el qual resolvia que, en primer lloc, degut a què l'Ajuntament de Vila-seca i Salou no procedí a aprovar provisionalment la revisió del seu Pla General d'Ordenació per a la inclusió en el mateix de la delimitació i de la qualificació corresponent al CRT, i en virtut de la LCRT i de l'informe favorable de la Comissió d'Urbanisme de Catalunya de 9 de gener de 1990 de suspensió del Pla General d'Ordenació de Vila-seca i Salou de 1974 i d'urgència<sup>1136</sup>, dictar les normes subsidiàries de planejament redactades per la Direcció General d'Urbanisme a aplicar fins a la revisió efectiva del dit planejament general, ex article 70.3 de la LS<sup>1137</sup>, la suspensió de la vigència del Pla general d'ordenació urbana de Vila-seca i Salou de 1974, d'acord amb el que estableix l'article 51 de la Llei del sòl, a fi que les corporacions locals corresponents procedissin a la seva revisió, incloent-hi la delimitació i qualificació corresponents al CRT, tal com disposa l'article 10 de la Llei 2/1989, i adaptar, a l'ensem, la resta de planejament global del municipi a la Llei del sòl, de 2 de maig de 1975 i

---

<sup>1134</sup> "Artículo cincuenta y uno. Uno. El Consejo de Ministros por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados, y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes a que se refiere esta Ley, en la forma plazos y efectos señalados en el artículo veintisiete, en todo o en parte de su ámbito, para acordar su revisión. En tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión. Dos. El Plan Nacional de Ordenación solamente podrá quedar en suspenso en la forma en que se disponga en su propia Ley o en las aprobatorias de los Planes de Desarrollo".

<sup>1135</sup> DOGC 1.259 de 23 de febrer de 1990.

<sup>1136</sup> L'apartat 3 de l'article 10 de la LCRT establia que la tramitació dels planejaments motivada per causa de la declaració d'un sector com a Centre Recreatiu Turístic i del seu desenvolupament tindrà caràcter d'urgència i, en conseqüència, els terminis fixats per la Llei en cada tràmit es reduiran a la meitat, a excepció feta dels d'informació pública i recursos.

<sup>1137</sup> "Artículo setenta. Uno. El Ministerio de la Vivienda podrá dictar Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. Dos. Las Entidades Locales, las Comisiones Provinciales de Urbanismo y demás Organismos competentes para formular Planes Generales Municipales podrán redactar o proponer Normas de igual carácter para todo o parte del territorio sobre el que ejerzan su competencia, cuando las particulares características de éste lo justifiquen. Tres. En uno y otro caso, se tramitarán con arreglo al procedimiento establecido por el artículo cuarenta y uno, salvo que por razones de urgencia apreciadas por el Consejo de Ministros y previo informe favorable de la Comisión Central de Urbanismo, y oídas las Entidades Locales afectadas, el Ministro de la Vivienda acuerde su entrada en vigor sin necesidad de esa tramitación. Cuatro. Dichas Normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites señalados por esta Ley para los Planes de ordenación y contendrán, en su caso, los supuestos en cuya virtud sea procedente su revisión o sustitución por un Plan".



a la Llei 3/1984, de 9 de gener, de mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya; en segon lloc precisa, d'acord amb l'article 163 del reglament de planejament<sup>1138</sup>, la suspensió de les llicències en el seu àmbit fins a aprovar el planejament revisat, tot apreciament urgència de l'entrada en vigor de les normes subsidiàries redactades per la Direcció General d'Urbanisme, sense necessitat de tramitació ordinària. Per tot plegat, per Resolució de 20 de febrer de 1990<sup>1139</sup>, el Conseller de Política Territorial i Obres Públiques acordava l'entrada en vigor de les normes subsidiàries de planejament de Vila-seca i Salou, tot declarant que aquestes no anul·laven ni afectaven als acords municipals de suspensió de llicències cautelars i prèvia a la tramitació de la revisió del Pla General de Vila-seca i Salou de 1974, tot fixant un termini d'un any, a comptar de l'endemà de la publicació de la resolució, per a la revisió del Planejament General del municipi de Vila-seca i de Salou.

#### **19.5.2 Una qüestió urbanística no resolta: les cessions d'aprofitament urbanístic derivades del CRT<sup>1140</sup>.**

El règim jurídic aplicable a la qüestió plantejada l'encapçala l'article 9 de la LCRT segons el qual dins l'àmbit objecte d'actuació es preveuran les cessions obligatòries de sòl següent:

- a) Les reserves de sòls per cessions obligatòries i gratuïtes es realitzaran pels fins que contempla la legislació urbanística en les quanties establertes en aquella, referits als àmbits hotelers, residencials i comercials. En especial, se cedirà en terrenys urbanitzats

---

<sup>1138</sup> "Artículo 163. 1. El Consejo de Ministros, por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo o, en su caso, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros Departamentos interesados y previo informe de la Comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes de Ordenación Urbana para la totalidad o parte de su ámbito territorial, a los efectos de su revisión. El acuerdo de suspensión se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la provincia y en uno de los periódicos de mayor difusión en la misma. 2. El acuerdo a que se refiere el número anterior llevará consigo la suspensión del otorgamiento de licencias en el área afectada por el mismo hasta la aprobación definitiva de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento que se dicten para ordenar provisionalmente el territorio, en tanto no se apruebe el Plan revisado. 3. Si en el plazo de seis meses, contados a partir del acuerdo de suspensión, no se hubieren aprobado definitivamente las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, quedará restablecida, sin más trámites, la vigencia del Plan objeto de suspensión, sin perjuicio de la eventual aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley del Suelo".

<sup>1139</sup> DOGC 1.259 de 23 de febrer de 1990.

<sup>1140</sup> Vid. in totum el dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el dia 29 de novembre de 2004, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, relatiu a "Diversas cuestiones relacionadas con las cesiones obligatorias en el ámbito del futuro Plan Parcial Resort del Centro Recreativo Turístico". Inèdit. Utilitzarem la sistemàtica emprada per l'autor en el seu dictamen, en resumirem el seu contingut i posarem de relleu les seves consideracions més importants.

el sòl corresponent al 10% de l'aprofitament mitjà per als usos hotelers, comercials, residencials i els seus serveis complementaris. Aquests terrenys, la Corporació Local els podrà alienar amb dret preferent en favor de l'empresa cedent i els ingressos per aquest concepte podrà aplicar-los a altres actuacions urbanístiques o equipaments públics del municipi.

b) En els àmbits del parc temàtic, espais lliures i zones esportives es cedirà un 3% per a equipaments públics col·lectius.

En l'apartat 2 d'aquest article s'estableix que les vies internes i els espais lliures corresponents als àmbits, segons usos globals que no tinguin repercussió en el funcionament general del sector, podran ésser de titularitat privada i executades, conservades i mantingudes, en especial els seus jardins, amb càrrec a la societat promotora, societat encarregada de la conservació o de l'entitat urbanística col·laboradora que correspongui. Tanmateix, d'acord amb la legislació urbanística l'empresa sol·licitant tindrà l'obligació de costejar les obres d'urbanització i d'infraestructura que siguin pertinents i, en l'apartat 3 es recull que l'aprovació definitiva del Pla Parcial exigirà la formalització de les garanties per a les obres d'urbanització de la primera etapa o polígon d'actuació en algunes de les formes exigides per les vigents lleis urbanístiques i abans d'iniciar les altres etapes es procedirà en aquesta mateixa forma.

La qüestió doncs, davant de la particularitat de l'existència del CCRT, és si el 10 % d'aprofitament mitjà correspon a aquest o als municipis consorciats i, en aquest últim cas, com es distribueix aquell entre les dues entitats locals.

### **19.5.3 La distribució de l'aprofitament urbanístic entre ambdós ajuntaments d'acord amb la legislació aplicable.**

Als efectes de resoldre la problemàtica es va sol·licitar dictamen a GÓMEZ-FERRER MORANT qui, abans de pronunciar-se al respecte, considerarà oportú i necessari determinar la normativa d'aplicació en el moment en que es constituí el CCRT i en el moment de produir-se la consulta. Respecte del primer escenari, no ens estendrem atès que ja s'ha estudiat profundament la normativa general al respecte, pel que tant sols es farà referència a la legislació urbanística que d'acord amb l'article 9.9 de l'EAC i la STC 61/1997, de 20 de març, es concretava en el Decret Legislatiu 1/1990, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el text refós

dels textos legals vigents en Catalunya en matèria urbanística, restant la legislació estatal aplicable amb caràcter supletori.

El citat Decret Legislatiu 1/1990, en el seu article 121, establia que els propietaris del sòl urbanitzable programat i de sòl apte per ser urbanitzat hauran de, apartat tercer, cedir a l'administració actuant sòl on es pugui edificar el sostre corresponent al 10% de l'aprofitament mitjà del sector (apartat 2), però cap referència feia a la figura jurídica del consorci, pel que l'autor es remet, per aplicació supletòria, al Reial Decret 3288/1978, de 25 d'agost, pel que s'aprova el Reglament de gestió urbanística per al desenvolupament i aplicació de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana, en concret als articles 1.1, pel qual *"La ejecución del planeamiento urbanístico corresponde, dentro de sus respectivas esferas de actuación, a la Administración del Estado, a las Entidades locales, a las Entidades urbanísticas especiales y a los particulares"*, l'article 12.1, segons el que *"Las Administraciones públicas podrán consorciarse para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas"* i, finalment, el 14.1 *"Los Consorcios urbanísticos realizarán sus actividades en nombre propio o en nombre de los sujetos consorciados, según las disposiciones establecidas en sus bases de constitución"*, en base als quals recorda l'autor que els estatuts, en el seu article 1, es recull l'aplicació expressa d'aquest article 14.1.

Respecte del segon escenari, és a dir, la normativa d'aplicació en el moment en què es planteja la qüestió, GÓMEZ-FERRER MORANT no considera rellevants les modificacions operades a l'article 87 per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local<sup>1141</sup>, ni l'aprovació del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, articles 191, 269, 270 i 271, tot i que sí fa esment concret a l'article 271, que disposa que els estatuts del consorci han de determinar les especificitats del regim orgànic, funcional i financer en relació amb el general dels ens locals o, si procedeix, amb el de les altres administracions que intervenen en el consorci.

---

<sup>1141</sup> Artículo 87. "1. Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas. 2. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participan las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia."

A nivell de legislació urbanística, l'article 18 de la Llei 6/1998, de 13 de abril, sobre règim del sòl i valoracions, relatiu als deures dels propietaris del sòl urbanitzable, estableix que la transformació del sòl urbanitzable comportarà, com a deure dels respectius propietaris "ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo". En el mateix sentit es pronúncia la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme de Catalunya, que en el seu article 45 recull com a deure addicional del propietari de sòl urbanitzable delimitat cedir a l'administració actuant, gratuïtament, dins del sector de sòl urbanitzable on s'hi trobin compresos els terrenys, el sòl necessari per a edificar el sostre corresponent al 10% de l'aprofitament urbanístic del sector.

Conclou doncs, l'autor, com no podia ser d'altre manera arrel de l'exposició normativa duta a terme, que "la cesión del suelo necesario para edificar el techo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico del sector se ha de ceder por los propietarios a favor de la Administración actuante", pel que calia determinar, tot seguit, quina administració, en el cas que ens ocupa, és l'administració actuant a la que apel·la la LUC<sup>1142</sup>.

Per a resoldre aquesta qüestió es remet a l'article 23.1.c de la citada LUC pel qual la condició d'administració actuant correspon als consorcis urbanístics i a les societats de capital íntegrament públic de caràcter local, si ho determina un acord exprés de l'ajuntament, que s'ha de sotmetre a la publicitat requerida per a l'executivitat de l'instrument urbanístic de planejament o de gestió de què es tracti i a l'article 19 del Decret 287/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el reglament parcial de desenvolupament de la LUC, que desplega els articles 22 i 23 de la LUC i que estableix, respecte als consorcis urbanístics: "19.1 Les atribucions que l'article 23.2 i 3 de la Llei d'urbanisme preveu per a l'administració actuant altra que l'ajuntament, quan es tracta de l'Institut Català del Sòl i de consorcis urbanístics, s'exerceixen de la manera següent: ... b) En el cas de consorcis urbanístics, l'acord de l'ajuntament determina la seva condició d'administració actuant i s'ha de sotmetre a la publicitat exigida per l'article 23.1.c) de la Llei. c) Si el sistema d'actuació escollit és el de reparcel·lació, en la

---

<sup>1142</sup> *Ibidem*, p. 5 a 15.

*modalitat de compensació per concertació, l'entitat urbanística especial que exerceixi d'administració actuant també és part en el conveni urbanístic que ha de dur a terme l'ajuntament amb les persones propietàries de sòl que abastin la proporció exigida per l'article 129 de la Llei, i pot convocar i resoldre el concurs corresponent per atorgar-ne la concessió en els termes fixats en l'article 130 de la Llei, llevat que l'ajuntament s'hagi reservat la convocatòria i resolució del concurs. Si la modalitat és de cooperació, operarà bé l'assumpció directa de la gestió urbanística integrada o bé la convocatòria de concurs esmentades, sense necessitat de conveni, d'acord amb el que estableix l'article 135 de la Llei. d) El sòl de cessió obligatòria i gratuïta amb aprofitament urbanístic que s'integra al patrimoni de l'Institut Català del Sòl o dels consorcis urbanístics queda vinculat i subjecte al que s'estableix des de l'article 153 al 163 de la Llei. Si la cessió es fa a favor d'un consorci urbanístic, aquest podrà optar entre adjudicar-lo directament als ens públics que l'integrin, que l'incorporaran al seu patrimoni de sòl, o podrà alienar-lo. Els rendiments obtinguts els podrà destinar a noves actuacions, si els seus estatuts així ho preveuen, o bé es repartiran entre els seus membres que els hauran de destinar a la consecució dels objectius fixats a l'article 153.4 de la Llei. e) Els acords que, com administració actuant, adoptin l'Institut Català del Sòl i els consorcis urbanístics, en el marc de les competències respectives, es regeixen pel dret administratiu'.*

Resulta doncs, per l'autor, que per tal de poder considerar al Consorci com a administració actuant, amb els efectes que això comporta respecte de les cessions objecte d'estudi, es requereix acord exprés municipal i la publicitat respectiva<sup>1143</sup>.

#### **19.5.4 L'aplicació de l'estructura jurídica exposada al cas concret del consorci intermunicipal de Vila-seca, de Salou i de la Generalitat de Catalunya.**

A l'article 1 dels estatuts del consorci, en assenyalar la normativa en la que es fonamenta la seva constitució, s'hi recull expressament l'article 14 del RGU, pel que els estatuts donen l'opció a que el consorci actuï o bé en nom propi o bé via delegació de competències dels municipis consorciats. D'acord amb l'anterior, l'autor considera que si el consorci actua en nom propi, seria aquest el titular de l'aprofitament urbanístic; *sensu contrario*, si no actua en nom propi i ho fa per delegació dels municipis consorciats, els titulars de l'aprofitament són aquests últims, en la proporció que els correspongui.

---

<sup>1143</sup> *Ibidem*, p. 16 a 17.

En aplicació del tenor literal de l'article 8 dels estatuts, s'entén que el consorci actua no en nom propi sinó per delegació dels municipis consorciats<sup>1144</sup>. Així, GÓMEZ-FERRER MORANT considera que " ... las competencias del Consorcio en actuaciones urbanísticas y turísticas se ejercen en régimen de delegación. Ello quiere decir que la titularidad de dichas competencias las mantienen los entes delegantes, ..." <sup>1145</sup>, pel que arribaríem a la conclusió de que els municipis, en aquest cas, serien els titulars de l'aprofitament urbanístic en tant que no hi havia hagut acord exprés en declarar al consorci com a administració actuant, ex. articles 23 de la LUC i 19 del RDPLUC.

Així, restaria un element a discernir, quin seria la distribució d'aquell aprofitament entre els municipis de Salou i de Vila-seca<sup>1146</sup>.

#### **19.5.5 El criteri de repartiment de l'aprofitament urbanístic de cessió obligatòria en l'àmbit del CRT entre els municipis de Vila-seca i de Salou.**

Determinat doncs que són els municipis consorciats els que ostenten la condició d'administració actuant i que, per tant, els correspon a aquests últims i no al consorci la titularitat del 10 % de l'aprofitament urbanístic derivat del desenvolupament del pla parcial, es deriva que aquell aprofitament s'ha de concretar en terrenys situats a cada terme municipal, en una aplicació inicial del principi de territorialitat. Però a més del 10 % de l'aprofitament urbanístic, i en relació a les determinacions establertes a l'article 9 de la LCRT, els propietaris del CRT tenen el deure de cedir el 3% per a equipaments públics col·lectius en els àmbits del parc temàtic, espais lliures i zones esportives que, al no existir precepte legal aplicable per a determinar la titularitat d'aquesta cessió ni la fórmula de repartiment, GÓMEZ-FERRER MORANT considera aplicable la teorització exposada sobre el 10% d'aprofitament urbanístic a la regulació de les cessions incloses en aquell 3%<sup>1147</sup>.

---

<sup>1144</sup> "Per atribució dels municipis de Vila-seca i de Salou, en règim de delegació, respecte de les actuacions urbanístiques i/o turístiques a l'efecte determinades, i en l'àmbit territorial de les mateixes, el Consorci exerceix les competències ...".

<sup>1145</sup> Reforça la seva argumentació citant a Josep Mir i Bagó, a "El sistema español de competencias locales", Marcial Pons, Madrid, 1991, pàgina 322, segons el qual "En definitiva, las competencias delegadas son aquellas cuya titularidad corresponde a la administración pública distinta de la que, en régimen de delegación, las ejecuta. El hecho que la administración a la que corresponde el ejercicio delegado de la competencia no sea titular de la misma, explica que no disponga de plena autonomía para gestionarla, debiendo someterse a algún tipo de controles e instrucciones de la administración titular".

<sup>1146</sup> *Ibidem*, p. 17 a 20.

<sup>1147</sup> *Ibidem*, p. 20 a 23.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Dit l'anterior, l'article 5 dels Estatuts del Consorci recull la finalitat d'aquest que és la de garantir una unitat d'acció pública en l'àmbit del CRT, comú als municipis de Vila-seca i de Salou, i reequilibrar la diferent incidència econòmica de l'estructura del Centre sobre un i altre municipi, quelcom que es vehicula, únicament i expressament, en el marc d'allò previst en els estatuts, i que es redueix a l'àmbit tributari, pel que la distribució d'altres inputs que puguin considerar-se com a drets o càrregues, com és el cas de les cessions que analitzem, doncs per GÓMEZ-FERRER MORANT no tenen la naturalesa d'ingressos tributaris, caldrà resoldre'ls d'acord amb el que es determini per la legislació ordinària o sectorial aplicable a cada cas, menys en el cas que dels propis estatuts en resultés alguna altra previsió que pogués arribar a modular les determinacions de la legislació aplicable.

Doncs bé, els estatuts únicament regulen un mecanisme de redistribució dels tributs delegats generats en el marc del territorial del CRT, en l'article 52<sup>1148</sup>, pel que, sent que les cessions obligatòries a les que ens referim no són tributs, aquestes s'hauran de redistribuir d'acord amb la legislació sectorial o ordinària que resulti d'aplicació.

L'autor ho argumenta així apel·lant a l'article 2 del Reial Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'hisendes locals<sup>1149</sup>, que recull en l'apartat 1.b) els tributs propis i en l'apartat 1.h) les restants prestacions de dret públic, pel que són tractats de forma distinta. Les cessions urbanístiques s'emmarcarien, així, en aquest apartat 1.h), ja que l'article 4 de la LUC defineix la participació en els plusvàlues urbanístiques, literalment, de la forma següent: "*La participació de la comunitat en les plusvàlues generades*

---

<sup>1148</sup> La redacció inicial de l'article 52 establia el mecanisme de distribució entre els municipis titulars a per meitat és a dir, al 50%. Actualment, aquesta distribució ha estat modificada i conté la previsió següent, i que analitzarem més endavant: a) Els ingressos fiscals derivats del parc temàtic, àrees esportives i dels aprofitaments urbanístics dels usos comercials, hotelers i residencials derivats de la Llei 2/1989, es distribuïran entre els ajuntaments de Salou i Vila-seca, en la proporció territorial que cada municipi té en l'àmbit del CRT, és a dir, un 57% per Salou i un 43% per Vila-seca. b) Els ingressos fiscals procedents de l'increment d'aprofitament comercial, residencial o hotelier que suposi qualsevol altre projecte en relació amb l'autoritzat per la Llei 2/1989, s'assignaran íntegrament a l'ajuntament del territori municipal on es materialitzi la implantació. Val a dir que aquesta modificació estatutària no fou pacífica. Als efectes, es va constituir una comissió paritària (7 de setembre de 2012) encarregada d'elaborar un dictamen sobre el repartiment tributari del CRT que, després de 4 mesos de treball, no va arribar a acord satisfactori (Informe de la presidència de la comissió citada de 8 de gener de 2013). Finalment, l'acord entre els dos municipis esdevindria arrel de la proposta de la Delegació Territorial del Govern de 22 d'abril de 2013, que seria acceptada per Salou i Vila-seca, en sengles acords plenaris de 27 i 29 de novembre de 2013, culminant la tramitació formal de la modificació amb l'Acord de la Generalitat de Catalunya GOV/43/2014, de 18 de març, publicat al DOGC núm. 6586, de 20 de març del mateix.

<sup>1149</sup> Disposa el mateix redactat que l'anterior article 2 de la LHL.

*per l'actuació urbanística dels ens públics i dels particulars es produeix en els termes establerts per aquesta Llei i per la legislació aplicable en matèria de règim de sòl i de valoracions". Als efectes, cita l'autor la Sentència del tribunal Suprem de 6 de juliol de 1995 que en el seu fonament de dret sisè s'estableix: "SEXTO.- (...) En segundo lugar no es admisible la equiparación entre cesión obligatoria de terrenos a que se refiere el artículo 83 del texto refundido y el 67.3 de la antigua ley del Suelo de 1956, con la expropiación de terrenos por razones urbanísticas. Como hemos dicho en alguna ocasión, -Sentencia de 9 de julio de 1991- la cesión gratuita i obligatoria de los propietarios de suelo urbano forma parte esencial del contenido del derecho de propiedad desde el punto de vista urbanístico a tenor del artículo 76 del texto refundido y da efectividad a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos proclamada en el artículo 47 de la Constitución. No hay privación o recorte de un derecho de propiedad sino el cumplimiento de un deber que, además, está compensado, como se recoge en el apartado 2º del proyecto de parcelación de autos <epígrafe B.a) Cesiones obligatorias>, con los nuevos viales y otros terrenos de dicho carácter resultantes de la parcelación. Por ello no puede hablarse de reversión como derecho a recuperar algo que, jurídicamente no ha sido objeto de privación ni recorte alguno en su primigenia entidad. (...)", el fonament de dret 17.b) de la Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març, per la qual "La relación de deberes urbanísticos básicos que contiene el precepto (art. 20.1) y el principio de la adquisición gradual de facultades urbanísticas (art. 20.2) ponen de manifiesto su encaje material dentro de las "condiciones básicas" de ejercicio del derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1º CE). Es más, lo que hace este precepto no es sino fijar la arquitectura más elemental del derecho, los deberes primarios cuyo cumplimiento determinará la gradual adquisición de unas facultades – un contenido urbanístico, en suma- que es fruto de la decisión de los poderes públicos", i a la doctrina, en concret a J.F. Ferreiro, J. Martín Queralt, F. Clavijo i F. Pérez Royo, que disposen que "Para ello, y de la misma forma en que procedimos en el capítulo anterior, es preciso señalar antes qué entendemos por ingreso tributario. La respuesta es sencilla. Son ingresos tributarios aquellos que se derivan directa e inmediatamente de un tributo cuyo producto se atribuye directa e inmediatamente a las Corporaciones Locales, y en cuya exigencia y gestión ha de aplicarse el régimen jurídico de los tributos. No son ingresos tributarios los demás".*

Tot aquest argumentari permet a GÓMEZ-FERRER MORANT concloure que l'aprofitament derivat de l'execució urbanística del CRT i previst a l'article 9 de la LCRT



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

correspon a cada municipi segons el seu terme municipal és a dir, aplicant el principi de territorialitat, arrel de la manca de previsió estatutària al respecte<sup>1150</sup>.

---

<sup>1150</sup> *Ibidem*, p. 23 a 30.

## **CONCLUSIONS**

### **CONCLUSIONS DE LA PRIMERA PART.- LA SEGREGACIÓ DEL MUNICIPI DE VILA-SECA I SALOU.**

L'objectiu d'aquesta primera part ha estat el de recollir documentalment tot el procés jurídic seguit fins a arribar a la segregació del municipi del municipi de Vila-seca i Salou, deixant de banda, això sí, tota consideració al respecte de la dita ATM és a dir, conscient del fort element emocional de la causa i els extensos treballs al respecte; s'ha pretès exposar la conflictivitat i la casuística d'aquest tipus de procediments, per tal d'extreure una teorització sobre un dels elements que més relleu hi tenen, un cop la ATM s'ha produït: el projecte de divisió de béns, drets i obligacions.

És per això que s'han consultat els expedients administratius de Vila-seca, de Salou i de la Generalitat de Catalunya, s'ha pres atenció als molts informes i dictàmens jurídics que varen posar llum a un recorregut que, arrel del silenci i desatenció del legislador, van abocar la situació i a una conflictivitat considerable.

#### **PRIMERA**

El moviment per a la segregació s'inicia als voltants del 30 de novembre de 1979. En una primera instància de 29 de març de 1980 ja es comencen a exposar els motius de l'empresa, la justificació dels requisits establerts en l'ordenament jurídic com la població, el territori, la riquesa imposable, els requisits de compliment simultani del RPDT així com la legitimació del primer.

#### **SEGONA**

Serà, no obstant, la instància del dia 16 d'abril de 1981 la que obrirà el camí de la segregació i, la que el tancaria. En aquesta, d'un forma ja més detallada, es teoritzaria sobre el municipi natural, el compliment del criteri de la població (Salou tindria una població de dret de 6.323 habitants), es justificaria i es motivaria la viabilitat de sengles municipis resultants, i, per al que aquí ens interessa, s'adjuntaria un plànol de la divisió territorial i un projecte de divisió de béns, drets i obligacions.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

El plànol serà el principal element de conflicte jurídic, més enllà de la viabilitat de l'ATM en sí, en aquesta primera part del treball.

L'inici del procediment administratiu motivaria l'aparició dels primers dictàmens d'il·lustres juristes com Rafael Entrena Cuesta i de Joan Prats Català i Josep Mir i Bagó, que jurídicament exposaven la no viabilitat de la segregació (en base al no compliment dels requisits legals i tendències contràries a la segregació en el marc del model d'organització territorial i desenvolupament autonòmic que s'orientaven cap a la fusió de municipi). Conseqüentment, el ple del municipi de Vila-seca i Salou informava desfavorablement la iniciativa de la segregació i la desestimava. Dut a terme el tràmit d'informació pública, en el BOPT núm. 165 de 21 de juliol de 1.981, la sol·licitud es denegava, per acord plenari de 30 de desembre de 1.981 i es remetia l'expedient a la Generalitat de Catalunya, qui, per informe del Cap del servei de Règim Local de 21 de juliol de 1.982, amb una clara advertència de la necessitat de la separació patrimonial i l'assignació de deutes i càrregues, conjuntament amb la divisió territorial, es sol·licitava el dictamen preceptiu del Consell d'Estat.

### **TERCERA**

El Consell d'Estat emet dictamen el dia 2 de febrer de 1.983. D'aquest, de sentit favorable, en destaquem l'exigència d'incorporar determinats documents a l'expedient, entre ells, el projecte de divisió de béns i drets. Arrel de l'anterior, el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, en sessió de 6 de desembre de 1.983, prengué l'acord d'ordenar la incorporació a l'expedient d'un projecte de divisió de béns, drets i obligacions, a presentar pels sol·licitants de la segregació, i que en cas de no presentació o de desacord en relació al mateix per les parts implicades, determinava el Consell Executiu que seria la Generalitat que s'encarregaria de redacció del mateix, qualificant el document com a definitiu del tràmit, previ a la resolució de l'expedient per la Generalitat de Catalunya.

S'afegeix així, al procediment, un nou document, com a addicional al projecte de divisió de béns i drets inicialment presentat, després de que els promotors critiquessin l'error del Consell d'Estat doncs consideren que aquell document ja formava part de la instància inicial. En aquest, respecte l'anterior, s'incorporà fulla taquimètrica a escala 1:25.000 redactada per l'Institut Geogràfic Nacional, on els promotors hi van senyalar la traça divisòria dels dos municipis en color vermell. L'addenda formula una nova proposta de divisió jurisdiccional entre els dos municipis, al·legant la ponderació de diversos factors no considerats en el

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

moment de formular la instància inicial i a la voluntat d'entesa amb el municipi originari, pel que l'addenda es pronuncia oferint una nova divisió, reduint sensiblement (539 ha.) el terme municipal projectat pel municipi de Salou. Al respecte, s'adjunta un nou plànol on es traça amb una línia vermella gruixuda el límit jurisdiccional definitiu, contrastada amb una segona línia ocre que recordava el traçat inicialment proposat.

Davant del requeriment de la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou presenta escrit d'al·legacions de 24 d'abril de 1.984, i documents adjunts, doncs consideraven que la nova delimitació territorial proposada pels sol·licitants, al formular un nou traçat que diferia de l'inicial, requeria una retroacció de les actuacions.

Respecte al document adicional de divisió de béns, drets i obligacions, entén la Corporació Municipal que aquell confirma que els documents inicials eren tant sols una metodologia per a formalitzar el projecte, pel que el document adicional aportat no és tal, sinó un nou document no sotmès a informació pública, qualificant aquesta inexistència de nul·litat de ple dret. Aquestes al·legacions s'acompanyaven de documentació gràfica i de dictamen que justificava jurídicament la posició, emès per Eduardo García de Enterría i Tomás Ramón Fernández Rodríguez, de data 7 de març de 1.984, on s'analitzava la modificació de la instància inicial i els seus efectes en el procediment.

En resposta al nou tràmit, el Cap de Servei de la Generalitat de Catalunya, emet nou informe de 17 de maig de 1.984 on, apuntem, s'hi destaca el grau de proposta a les divisions de termes, de béns, drets i obligacions inicialment proposada, pel que es remet de nou l'expedient a dictamen del Consell d'Estat, qui l'evacua, el 5 de juny de 1.985 sent, aquest cop, desfavorable, tot indicant la necessitat de retroacció de les accions al tràmit d'informació públic arrel de la nova proposta de divisió territorial. A diferència del criteri de la Direcció General, el Consell d'Estat considera, al respecte del projecte, que era inexistent, no insuficient, pel que el requeriment formulat ho era en terme d'invalidesa doncs el que efectivament es demanava era el projecte, no el complement del presentat inicialment.

Conseqüentment, per Decret de la Generalitat de Catalunya 296/1986, de 25 de setembre, es denegaria la segregació instada, en base a l'article 13 de la LRBRL i a la futura llei de desenvolupament catalana, sent el criteri de la Generalitat el de no alterar el mapa territorial municipal de Catalunya.

A partir d'aquest moment, s'entrarà en la fase judicial del procés de segregació.

#### **QUARTA**

L'oposició dels promotors de la segregació a aquesta resolució va obrir un llarg i dificultós procés judicial.

La primera sentència de l'Audiència Territorial de 1 d'octubre de 1987 va desestimar el recurs contenciós administratiu interposat. No obstant, cal destacar que es va pronunciar de forma contrària, respecte el projecte de divisió de béns i drets, al Consell d'Estat. És a dir, la sentència va concloure que el segon projecte de divisió de béns i drets, aportat en data 20 de desembre de 1983, era un complement de l'inicialment aportat, considerant el seu caràcter de simple projecte que per la seva finalitat és mutable, desvirtuant el relleu jurídic que se li pretenia atorgar.

La Sala reconeix que els documents exigits pel RPDT ja es trobaven en l'expedient, posa de relleu que els promotors varen donar compliment al requeriment de l'administració autonòmica de 5 de desembre de 1.983, tot i no entrar en *l'aptitud del projecte inicial aportat "(prescindiendo de si el proyecto de división inicial era o no apto a sus fines)"*, aportant nou projecte de divisió que *"... según documentos constatados, ofrecía importantes diferencias respecto al primitivo, por lo que no aparecía infundado el criterio de retrotraer el expediente ..."*, amb l'objectiu de que, dient expressament *"el "nuevo" proyecto de división (el inicial más su complemento), se tuviera en cuenta a todos los efectos procedimentales"*.

#### **CINQUENA**

Aquesta sentència seria apel·lada, procés que finalitzà amb la Sentència de 30 d'octubre de 1.989 que, per contra de la seva predecessora processal abans citada, va estimar el recurs contenciós administratiu, tot aprovant *"la constitución con dicha parte de un municipio nuevo con la denominación y capitalidad en Salou y delimitación territorial, población, riqueza imponible, y patrimonios resultantes de la instancia inicial presentada por los demandantes con fecha 16-8-1981 y aneja a la misma"*. Per tant, tornava als termes inicials de la instància de 16 d'abril de 1.981 i de la seva documentació annexa és a dir, del projecte de divisió inicialment presentat.

## **SISENA**

El projecte de divisió de béns i drets en el procediment analitzat és tractat com un simple document formal, no s'entra en el fons, en l'àmbit material, en la seva aptitud. No es determina el seu abast, ni les seves finalitats inicial i final. Hem observat com els diferents agents intervinents en el procediment a saber, promotors, municipi, Generalitat de Catalunya, Consell d'Estat i òrgans judicials han exposat posicionaments contraposats, en detriment de la seguretat jurídica i eficàcia del procediment administratiu.

El projecte presentat el 1981 poc té a veure amb el definitivament aprovat el 27 de novembre de 1991. Podem concloure que no es pot pretendre que uns veïns promotors presentin un projecte de divisió de béns i drets en la seva instància inicial, en el sentit de que es configuri com un document executable per al cas que prosperi l'ATM. Tampoc es pot pretendre que ho faci l'administració competent, doncs el temps del tràmit del procediment i la delimitació territorial afectada poden modificar el seu contingut, la massa patrimonial a dividir no serà la mateixa, la qual cosa permet titllar d'irrellevant un projecte detallat en la fase inicial.

Aquest, en un moment inicial, ha de ser un document la finalitat del qual és doble: justificar i motivar la viabilitat dels municipis afectats (el que té o del que disposa un ens és molt significatiu de la seva prosperitat) i, alhora, ser un instrument de partició, a nivell operatiu o executiu de l'ATM que, això sí, tant sols es pot considerar com a simple proposta.

## **SETENA**

A partir de la Sentència anterior, la Generalitat de Catalunya procedeix a la seva execució. Per això, dictà el Decret 326/1.989 i l'Ordre de 12 de gener de 1.990 de creació de la Comissió Gestora. L'element poblacional, segons instància inicial, i l'element organitzatiu del nou municipi es trobarien determinats. No així el del territori, motiu de diversos incidents d'execució de sentència. Malgrat aquesta mancança, el 27 de gener de 1.990 la Comissió Gestora del municipi de Salou celebraria la seva sessió constitutiva.

## **VUITENA**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

El principal escull en el compliment de la sentència de la segregació fou la delimitació territorial. L'anterior, al remetre's a la instància inicial i documentació annexa, prenia en consideració el plànol a escala 1:25.000. Document gràfic del tot insuficient per a una operació de la magnitud com la pretesa. Per acta de 26 d'abril de 1990 es constituïria la Comissió de Delimitació Territorial. En aquesta ja es varen posar sobre la taula els elements conflictius de la delimitació territorial. En primer lloc, la manca de precisió del plànol de treball. En segon lloc, que la informació escrita en la instància inicial no coincidia amb allò que mostrava el plànol citat. La instància inicial atorgava, per escrit, a Vila-seca 2.449 ha i a Salou 1.221 ha. Del plànol, però, apareixien 260 ha més per al municipi de Salou.

Es planteja la possibilitat que per part del representant de l'Institut Cartogràfic de Catalunya es procedeixi a proposar una modificació de la línia divisòria, racional, buscant elements naturals definidors i altres elements objectius de divisió per tal d'encaixar la documentació gràfica a les superfícies numèriques que recollia la instància. Aquesta proposta no fou acceptada pel que ambdós ajuntaments varen sol·licitar assessorament jurídic de relleu per a resoldre la problemàtica entre la superfície grafiada i l'escripta i l'execució de la sentència. Així consta en l'acta de 12 de juny de 1990, doncs els representants del municipi de Vila-seca aportaren dictàmens de Manuel Ballbé Mallo, Joan Reventós i M<sup>a</sup>. Victoria Verdaguer i Tomàs Fernández Rodríguez; els representants de Salou dictamen emès per Ángel Ballesteros Fernández

### **NOVENA**

Els anterior varen aportar llum als posicionaments d'ambdues parts. En algunes ocasions coincidents, en d'altres contraposats. El cert és que els arguments foren frondosos, consistents i jurídicament molt potents. Manuel Ballbé Mallol apel·lava a l'error en la instància, la prevalença dels termes escrits per sobre dels gràfics, l'incompliment dels requisits jurisprudencials del plànol, l'aplicació del principi de bona fe i el no benefici de l'error per part dels promotors o la no adequació de la figura jurídica de l'excés de cabuda per resoldre la problemàtica; Tomás Fernández Rodríguez analitzava la discordança entre els document escrit i gràfic des de la perspectiva de la jurisprudència urbanística, de la superioritat del llenguatge escrit per sobre del gràfic i l'aplicació dels principis propis de les ATM. Juan Antonio Reventós i Soler i M<sup>a</sup> Victoria Verdaguer analitzaven la jurisprudència del Tribunal Suprem en els casos de divergència entre documentació escrita i gràfica. Per contra, Ángel Ballesteros Fernández,

des d'un punt de vista més local, apostava per la distinció entre les operacions de delimitació, desllindament i atermenament, àdhuc de la perspectiva de l'execució de la Sentència dictada.

Les actes dels dies 14 de juny de 1990, de 10 de juliol de 1990 i de 29 de juliol de 1991 seguien recollint les desavinences sobre la problemàtica. Aquesta conflictivitat va requerir la intervenció del Tribunal Suprem vehiculada a través d'incidents d'execució. Els escrits d'ambdues parts presentats en seu judicial recollien aquelles postures i arguments jurídics derivats. Per part de l'Ajuntament de Salou, Luís Morell Ocaña enfocava l'argumentari entorn a les institucions jurídiques d'assignació de terme municipal i desllindament, sent que la sentència assignava el territori segons la línia divisòria, no en base a la cabuda, donant força jurídica al plànol per sobre la documentació escrita; Joaquin Tornos Mas, incideix en l'execució de la Sentència, amb el fet cert que la Generalitat de Catalunya no va suspendre o apel·lar a la seva inexecució, sent que una qüestió jurídica és la creació del municipi, i l'altra la delimitació, que la circumscriu en una operació material, pel que considera prevalent la documentació gràfica, tot rebutjant la teoria de l'error en benefici propi; per últim, l'Ajuntament de Vila-seca incorpora informe de Tomás Fernández Rodríguez, en complement d'anterior emès. En aquests, recorda que la Sentència no es referia al plànol sinó a la instància inicial sent, aquesta última, expressió de la voluntat dels promotors, tot reiterant la doctrina jurisprudencial urbanística de prevalença de la documentació escrita per sobre de la gràfica, com a llenguatge unívoc, descartant també la doctrina dels cossos certs.

## **DESENA**

Sent així la situació, la problemàtica de l'execució de la Sentència no es va resoldre en seu administrativa, sinó en seu judicial. Per interlocutòries del Tribunal Suprem de 2 de juliol de 1.990, de 4 i 20 de març i de 10 i 7 de juny de 1.991, el Tribunal Suprem va concloure, ja de forma definitiva, que l'execució de la Sentència i, per tant, la delimitació dels termes municipals era la determinada en el plànol adjunt a la instància de 16 d'abril de 1.981. Les referències escrites són considerades no essencials, doncs allò important era l'assignació de terme municipal, quelcom que es produïa mitjançant el plànol citat; i malgrat que la traça era gruixuda, el Tribunal resol la no existència de problemàtica doncs "*la línea es una longitud sin espesor*".

## **CONCLUSIONS DE LA SEGONA PART.- TEORITZACIÓ SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DE LA DIVISIÓ DE BÉNS, DRETS I OBALIGACIONS.**



## PRIMERA

El règim jurídic del projecte de divisió de béns, drets i obligacions en un procés de segregació municipal per a la creació de nou municipi, cal analitzar-lo a través de l'evolució del propi règim jurídic relatiu a l'alteració de termes municipals el qual, per ser matèria pròpiament local, s'ha vist afectat pels principis que han inspirat l'evolució del Règim Local al llarg de la història.

Així, el règim jurídic pre-constitucional es troba fortament marcat per les constants derives polítiques en aquesta matèria. És a dir, la intervenció històrica del poder estatal en l'àmbit municipal ha estat fonamentada en *com* aquest s'accionava sobre el territori. El municipi era, doncs, una seu de divisió geogràfica dels serveis de l'Estat. Mal resolta la divisió territorial i el mapa municipal i orfes d'una política pública global consistent, les mancances s'estenien al règim de les alteracions de termes municipals, que es centraven en qüestions formals de procediment o bé de en quin era l'òrgan competent per a la resolució d'aquests afers, però res en relació a l'operativa del projecte de divisió de béns i drets.

En altres termes, la regulació no buscava assegurar la funcionalitat de l'ens municipal. D'aquí, entenem, obtenim el perquè d'on som ara mateix en aquest endèmica problemàtica.

Amb aquest panorama, esdevé natural l'aparició d'un règim jurídic que pretengui donar resposta a aquestes disfuncionalitats evidents, que s'accentuen a mesura que la naturalesa dels municipis es potencia. Quelcom que s'inicia, embrionàriament, amb la Instrucció de 3 de febrer de 1823 que ens ofereix un règim jurídic propi de les alteracions de termes municipals, que es va anar construint successivament, amb les diferents disposicions posteriors que s'han anat estudiant en aquest treball. Així, passem de la referència, a nivell de títol, a la verificació de "*la división de terrenos, bienes, pastos y aprovechamientos, usos públicos y créditos activos y pasivos*"; tenint en compte la població i la riquesa, de la Llei de 1856, a la divisió de béns, aprofitaments, usos públics y crèdits de l'Estatut Municipal de Calvo Sotelo, i amb el reconeixement inicial de l'aplicació del principi de mutu acord entre els ens afectats.

No seria fins al Reial Decret de 2 de juliol de 1924 pel qual s'aprova el *Reglamento de Términos y Población Municipal*, que s'incorporarien a l'ordenament jurídic aspectes transcendents i innovadors, reduint la discrecionalitat de l'administració i aportant seguretat

jurídica a l'alteració dels termes municipals; la divisió de béns i drets es transforma en un document, sota la forma de projecte, que ha de constar en l'expedient, des del seu inici. Es parlarà d'un projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics i crèdits, entre l'antic i el nou ajuntament, i avanç de l'estipulació que hagi de pactar entre les dues parts pel que fa a drets i interessos que no estiguin ben delimitats, a fi d'evitar conflictes posteriors entre els municipis corresponents.

Sí que és interessant el Reial Decret de 23 d'agost de 1924, pel qual s'aprova el Reglament de Secretaris d'Ajuntament, Interventors de Fons i Empleats Municipals. Encertat o no, el document normatiu és de relleu doncs mitjançant un Reial Decret es regulava la situació operativa o post-ATM de part dels recursos humans. Sens dubte clarifica i dóna seguretat jurídica a l'operativa de les ATM.

En relació a l'anterior, i tot i que la seva vigència fou testimonial, també resulta interessant la Reial Ordre de 16 de juliol de 1930, doncs ens introdueix un segon principi, el de proporcionalitat, a l'hora de definir el *com* es dividiran els béns i drets. La norma ens posa de relleu la dificultat de l'operativa de la divisió i la necessitat d'una regulació d'aquesta, doncs l'anterior principi citat, relatiu al mutu acord entre les administracions afectades, seria insuficient; la pràctica ja demostrava de la dificultat de la seva aplicació i viabilitat, doncs els processos d'alteració de termes municipals, amb salvades excepcions, són conflictius i resulta difícil arribar a aquests acords pretesos.

Arribats a aquest moment històric, la conclusió més evident és la inexistència de normes, regles o bases per a dur a terme la divisió que, bàsicament, s'articulava sota una acció, quelcom discrecional de l'administració, i sota els principis de proporcionalitat, territorialitat i mutu acord.

El Decret de 17 de maig de 1952 pel qual s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial, introduiria un nou principi, que titllem de més que transcendent: el de la successió en els béns, drets i obligacions, reconeixent, alhora, la importància de les estipulacions jurídiques i econòmiques per a la resolució de problemes o dificultats en aquella operació.

En qualsevol cas, el legislador silencia qüestions més concretes relatives a l'operativa efectiva de l'execució del projecte de divisió de béns i drets, situació que generarà elements de conflictivitat pràctica molt potent.

## **SEGONA**

La Constitució de 1978 seguirà sense resoldre el problema de la planta territorial municipal. El sistema de distribució de competències entre Estat i CCAA generarà una nova dificultat en l'àmbit local, quina serà la de la doctrina del caràcter bifront del regim jurídic de les administracions locals; així, la matèria del règim local esdevindrà una competència compartida o concorrent entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, apareixent, d'aquesta manera, més operadors legislatius. La concreta competència relativa a les alteracions de termes municipals compresos en el territori de cada CCAA és una competència que ho pot ser de la CCAA en la mesura que així ho determini l'estatut d'autonomia de cadascuna d'elles (com així ha estat per a la totalitat de CCAA), ja sigui com a competència exclusiva o com a competència de desenvolupament de la legislació bàsica, segons els termes que disposin els estatuts d'autonomia, mantenint l'Estat la competència respecte la legislació bàsica.

D'aquest desenvolupament constitucional s'encarregarà l'article 13 de la LBRL que regularà aspectes bàsics relatius a competència, procediment, informació o condicions bàsiques per a la creació de nous municipis i reserva estatal en matèria de fusions. El citat article res dirà respecte el projecte de divisió de béns, drets i obligacions i la seva operativa i novament serà criticat i titllat d'insuficient per la doctrina. Recull un sistema inicial que permetrà a les CCAA regular el procediment i els requisits per alterar puntualment territoris que per qüestions diverses hagin esdevingut inadequats, alhora que dissenyar de nou o reorganitzar el territori municipal dins de la CCAA, i es remet al desenvolupament posterior d'aquestes, però sense pronunciar-se en relació al rang normatiu necessari de la norma que durà a terme, si és el cas, aquesta regulació. Si que ho farà la STS de 30 de maig de 1989, que establirà la doctrina de la necessitat de desenvolupament mitjançant norma amb rang de llei de les disposicions recollides estatutàriament.

Així, les comunitats autònomes disposaran de competència per al desenvolupament legislatiu de les bases, així com la competència executiva en relació a l'alteració de termes municipals, en concret i per al que aquí ens interessa, completar el procediment administratiu més enllà dels aspectes bàsics procedimentals que recull l'article 13 de la LBRL. I per als

casos de no exercir la competència descrita, la legislació estatal esdevindrà supletòria. De fet, mentre ha mancat desenvolupament normatiu autonòmic, la LRBRL, el TRRL i el Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de Població i Demarcació Territorial, han gaudit d'aquest caràcter.

Cal fer esment que l'esmentat Reial Decret estableix que el projecte de divisió de béns, drets i obligacions es configura com un element documental obligatori en el marc d'un procés de segregació municipal, exigible també en altres supòsits doncs la casuística és similar. De la mateixa manera així ho han anat establint, a grans trets, les diferents legislacions autonòmiques.

La conclusió a la que hom arriba és la mateixa: no hi ha precepte legal que determini la naturalesa jurídica del projecte ni el seu contingut. No hi ha precepte que determini l'operativa, els principis, la temporalitat, les matèries incloses,... entenent que les referències a principis com el de proporcionalitat o de mutu acord entre els municipis afectats són insuficients.

### **TERCERA**

El projecte de divisió de béns, drets i obligacions apareix com a requisit documental a l'article 14 del Reial Decret 1690/1986, de 11 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de Població i Demarcació Territorial de les Entitats Locals. Ara bé, altres documents relacionats en l'esmentat article també afecten a l'objecte material de la partició, pel que no s'observa amb claredat la finalitat d'aquests requisits formals que reclama l'article. Malgrat ser qualificats, tots ells, com d'essencials, el precepte és insuficient, obscur, contradictori i assistemàtic.

Hom entén que l'article, en primer lloc, hauria de pretendre distingir aquells requisits documentals que tinguessin per finalitat justificar, motivar i acreditar la pretensió concreta de la ATM en sí mateixa (causes, motius, evolució, població, proporcionalitat territorial, viabilitat, ...), quelcom que no ha estat objecte del present treball, dels que tenen per finalitat articular l'operativitat de l'execució d'aquella.

En segon lloc, entenem també que cal refundre alguns dels requisits documentals que exposa l'article, per obsolescència o bé per dificultat tècnica, però per sobre de tot per simplificar els formalismes i alinear la documentació exigida amb la finalitat perseguida del

precepte legal, quina és la concreta de la successió i divisió. En aquest sentit, entendrem que el projecte ha d'incloure, com a part integrant del mateix, el plànol o croquis i les estipulacions jurídiques i econòmiques.

Ens reforça aquesta argumentació, l'efecte més punyent i complicat jurídicament de resoldre que, tanmateix, ha estat silenciada pel legislador, i que es produeix en qualsevol procés d'ATM, incloent també la fusió de municipis, quin és el fenomen de la successió entre persones jurídico-públiques. És, sens dubte, l'efecte més interessant de les ATM, i que s'albira més enllà de la problemàtica de la delimitació territorial que pogués ocórrer. En resum, podríem dir que el projecte és fruit de l'expedient; la partició, fruit de la segregació; El fenomen de la successió entre persones jurídico-públiques, consubstancial al fenomen de les ATM. Conclourem, doncs, que caldrà parlar d'un "*Projecte de successió i/o divisió*".

Així, no tant sols ha de servir com a instrument operatiu de la divisió, sinó que ja des d'un inici ens ha de servir per a definir i concretar la successió entre els ens públics afectats. S'observarà com les ATM, que engloben situacions jurídiques diferents com la incorporació, la fusió o bé la segregació de termes municipals, no comporten la desaparició de béns, d'obligacions existents, deutes o de relacions jurídiques generades en el territori o territoris afectats per aquella alteració. Es produeix, com veurem, un canvi de titularitat pública d'aquells i d'aquelles, així, una substitució d'ens públics. Per això, acordada una ATM, sigui de la tipologia que sigui, el fenomen de la successió dels ens públics afectats i la partició de béns i drets són les qüestions més problemàtiques i transcendents.

El primer document que caldria incorporar, com a part del projecte pròpiament dit, és el que l'article 14 mal anomena plànol o croquis, la finalitat del qual és la divisió territorial. Divisió territorial que es farà, de forma conjunta, amb la divisió de béns, drets i obligacions, d'aquí que el document citat s'hagi d'incloure com a part fonamental del projecte. Crítics hem de ser amb la nomenclatura del document, que entenem obsoleta. El precepte hauria de requerir un document tècnic que descrigués de forma perfilada la nova o noves delimitacions, un document tècnic degudament elaborat, detallat, determinant geogràficament, a escala necessària i procedent i amb indicació de tots aquells elements necessaris per a convertir la delimitació, un cop aprovada l'ATM, en una simple operació material d'execució de la delimitació, doncs cal eliminar tota incertesa o inseguretat jurídica respecte el territori a delimitar, per tal que aquesta sigui perfecta i, conseqüentment, també la de tots els negocis jurídics que aquest aguanta i que han de ser objecte del projecte. Per tant, el territori, element

essencial del municipi, en les segregacions parcials, també és objecte de divisió (o agregació en casos de fusió).

Així, el concepte de plànol o croquis s'ha de substituir, proposem, pel de *document tècnic cartogràfic*. Tanmateix, aquest haurà de ser elaborat per tècnic amb capacitat suficient, de l'administració competent en matèria sobre delimitació de termes municipals, com per exemple a Catalunya l'Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC)<sup>1151</sup>, confeccionat amb les determinacions tècniques a les que es subjecti l'activitat d'aquella.

Aquest document tècnic haurà de ser definitiu, doncs el territori és l'element fonamental de la justificació i motivació de l'ATM i, alhora, i pel que aquí ens interessa, la base territorial d'on deriven els elements materials a dividir.

En segon lloc, i com a documentació també integrant del projecte, les estipulacions jurídiques i econòmiques que, segons l'article 14 del RPDT, contindran la forma de liquidar els deutes o crèdits contrets per cada municipi, les fórmules d'administració dels seus béns i qualsevol altres que convinguin a municipis afectats respecte a obligacions, drets i interessos de cadascú. Aquesta descripció també és insuficient i limitada. De fet, l'àmbit d'acció d'aquestes serà més ampli, doncs afectaran a tot el contingut material del projecte. Aquelles, esdevenen tot un conjunt de principis, regles, normes, i fins i tot un règim de transitorietat i de temporalitat de l'execució del projecte, que han de permetre la solució jurídica i econòmica de la divisió, evitar la conflictivitat o resoldre qüestions indivisibles, així com articular el fenomen de la successió entre els ens afectats. La introducció d'aquestes estipulacions articularà el canvi de titularitat entre persones jurídiques públiques dels elements materials que relacionarà i descriurà del projecte.

Per últim, el tantes vegades citat article recull com a document necessari el projecte de divisió de béns, aprofitaments, usos públics, crèdits i qualsevol altres drets i obligacions entre l'Ajuntament o Ajuntaments originaris i el nou, i bases que s'estableixin per resoldre, posteriorment, qualsevulla qüestió que no hagués estat possible dilucidar. El caràcter d'essencial d'aquest document s'accentua, doncs d'ell depèn tota l'operativa de la segregació,

---

<sup>1151</sup> Llei 16/2005, de 27 de desembre i Decret 398/2006, de 24 d'octubre.

sent fonamental i indispensable per a tota ATM, doncs allò que s'ubica o es deriva del territori, fruit de l'activitat o necessitat de l'ens públic, succeeix universalment.

Aquest document haurà de ser detallat, relacionat, indexat i estructurat segons els àmbits materials que en resultin afectats, i haurà d'incorporar totes les dades necessàries per a executar tant la successió com la divisió.

Aquest apartat del projecte ha de ser provisional. No pot ser definitiu. Tot i la mesura proposada d'incorporar al mateix una divisió territorial definitiva, la relació detallada i pormenoritzada de tot el que és objecte de successió i/o divisió no pot determinar-se inicialment doncs, per manca d'actualització d'inventaris, de registres, de valoracions econòmiques, de determinació de criteris, per dificultat a l'accés a la informació (si el procés és a iniciativa particular), impedeixen un caràcter definitiu. Així, la finalitat del document inicial que tractem està lligada a la justificació de la viabilitat del nou municipi, alhora que ha d'esdevenir una base o estructura per a la confecció del document definitiu, que sí serà efectiu per a l'operativa de la successió i partició.

El document s'haurà d'aportar en el tràmit de l'ATM, i serà inicialment provisional. Un cop aprovada definitivament l'ATM, caldrà establir un període de transitorietat per a desenvolupar el projecte provisional en definitiu, i executar-lo.

Arrel de tot l'anterior, conclourem i proposarem que com a documentació necessària per a una ATM, s'incorpori un projecte de successió i divisió, que restarà compost per la següent documentació:

- a) Document tècnic cartogràfic del territori afectat.
- b) Document d'estipulacions jurídiques i econòmiques.
- c) Instrucció per a la successió i divisió de la massa patrimonial.

#### **QUARTA**

En el procés de divisió de béns, drets i obligacions s'apliquen diversos principis que poden ser més o menys intensos. En qualsevol cas, tots aquests hi són presents.

El principi de successió opera transversalment en totes les situacions d'ATM i vehicula la continuïtat jurídica. El projecte ha d'institucionalitzar-lo, i esdevenir la figura jurídica que

empararà tot canvi de subjecte públic en qualsevol dels negocis jurídics que inclogui el dit projecte.

Per tant, l'objectiu d'aquest principi serà el de resoldre la problemàtica de les relacions jurídiques preexistents a l'ATM, tot mantenint-les en la situació post-ATM, en benefici de l'interès general, de tercers afectats i de ciutadans i veïns. Val a dir que la seva aplicació i estudi a l'àmbit públic és molt minsa. Referències a la successió *mortis causa* i a la successió entre Estats en el dret internacional ens permetran parlar del fet successori en l'àmbit públic com una idea de mantenir l'activitat pública, dotant d'eficàcia i continuïtat als negocis jurídics preexistents, tot perpetuant-los, àdhuc el canvi subjectiu públic. Existirà una substitució subjectiva pública, una transformació subjectiva amb manteniment dels negocis jurídics. Per això haurem de parlar de l'existència del fenomen de la successió en les ATM, fenomen que considerem cabdal i que donarà cobertura jurídica al resultat de l'ATM, en aquest cas, en qualsevol de les seves modalitats.

En les ATM es produirà, doncs, una successió universal, que podrà ser total o parcial, i que comportarà una absorció total de la organització i negocis jurídics, comportant un canvi de titularitat del subjecte públic, però amb plena i immediata eficàcia, que es pot demorar per qüestions operatives, doncs l'interès públic subjacent a l'operació donarà la justificació i finalitat procedent i necessària. La successió universal total es produirà en els casos d'incorporació o de fusió. La universal parcial, en els casos de segregacions, sigui per agregació, sigui per la creació d'un nou municipi.

Així, totes les relacions jurídiques, actives i passives, es traspassaran, salvat casos excepcionals molt vinculats a un caràcter personalíssim o bé a qüestions d'imperium, doncs el poder públic o jurisdicció no es transmet, es substitueix. D'aquí la diferència amb la institució jurídica de la successió privada.

Podríem parlar d'una radicalitat en l'aplicació d'aquest principi és a dir, ha de permetre un canvi de titularitat total i massiu en tots els drets i obligacions, de qualsevol naturalesa, pel que la problemàtica, així, resultaria reduïda a què està inclòs en la partició i a com es divideix.

Aquesta successió serà plena i total, automàtica i irrenunciable. No hi ha elecció. Derivat d'aquesta radicalitat, en sorgeix una petrificació de les situacions administratives, negocis jurídics o actes administratius, que esdevindran consolidades i que s'hauran d'assumir,



doncs no desapareixen. És a dir, s'absorbiran sense modificacions i sens perjudici de que els ens resultants exerceixin potestats i competències conforme a criteris de legalitat i conveniència i oportunitat, un cop executada la successió.

I això és així en tant que, si bé la persona jurídica s'altera o es substitueix, si bé el territori s'altera i la població es modifica, si bé la persona jurídico-pública que exerceix el poder públic és diferent, la finalitat pública, l'acció pública, l'activitat pública, la prestació del servei públic, l'interès públic general, persisteix i es manté. No direm que sigui el mateix, direm que persisteix i que és manté. La relació d'aquest principi amb el de continuïtat amb la prestació de serveis públics serà indissociable.

De l'anterior, també se'n derivarà la justificació de l'aplicació d'un règim transitori en l'execució de la divisió o absorció. Mentre el nou subjecte públic no pugui exercir l'imperium és a dir, el poder públic, el desenvolupament de potestats i competències, el que precedeix haurà de mantenir l'acció pública, en pro i protecció del servei públic i interès general.

Hem dit que la successió és automàtica, però l'operativitat d'aquesta no, degut a la diversitat i complexitat de negocis jurídics afectats. La successió no serà, doncs, de tracte immediat, sinó successiu, amb un límit temporal que determinarà la planificació que ha d'incorporar el propi projecte de successió i partició. Entenem que la successió s'haurà d'imposar *ex lege*, el com es dur a terme aquella, de forma concreta, caldrà que es determini en el projecte.

El segon principi d'aplicació necessària serà el de territorialitat, doncs el territori esdevé un límit físic on s'exerceix un poder o jurisdicció pública. Les ATM modificaran la dialèctica espai físic-exercici del poder. Delimitat segons el plànol tècnic cartogràfic, aquell o aquells seran els espais que encerclaran els negocis jurídics i relacions jurídiques afectades, tant si és per fusió com per segregació. En aquest últim cas, aquell ens determinarà, tanmateix, el criteri principal i més potent de la partició en sentit estricte, doncs tota persona, relació jurídica, fet imposable, acte administratiu o altri, es relacionarà amb el territori. És doncs un principi que crida a l'assignació individualitzada dels elements materials del projecte sobre el territori. En els casos de segregacions, aquesta assignació sobre el territori caldrà corregir-la per a arribar a un punt de repartiment just, equitatiu i respectuós amb el principi d'igualtat que protegeix als ciutadans afectats, quelcom que es durà a terme amb el principi de proporcionalitat.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

El principi de proporcionalitat serà també un principi transversal que s'activarà de forma rellevant en els casos de segregacions. Els criteris operatius en els que es concretarà aquest principi seran els pactats entre els municipis, tot i que no seran arbitraris. S'utilitzaran, principalment, els de la població i riquesa imposable o riquesa del municipi.

És un principi que té per objectiu implementar mecanismes d'equidistribució per tal d'aconseguir garantir la justícia i la igualtat en la divisió o repartiment. La seva aplicació requerirà, en primer lloc, una valoració tècnica, que ha d'obtenir un valor real, no d'inventari, a partir d'una homogeneïtzació de valors. En segon lloc, s'hauran d'establir coeficients de participació o índex de proporcionalitat per a cada ens afectat. Aquest índex o coeficient de participació està compost per dues magnituds o criteris, quins són els de població i riquesa. Aquest últim apel·la a l'esforç inversor de la ciutadania; el de població ens apropa a l'esforç fiscal dels veïns a la massa patrimonial. Finalment, es compensarà econòmicament els desajustos segons aquells coeficients de participació.

Entenem que ambdós principis, el de territorialitat i el de proporcionalitat, són imperatius, doncs, des del punt de vista de la pràctica local i bona gestió, propostes de condomini públic o co-titularitat, principalment entorn als béns de domini públic, no són procedents. En primer lloc, perquè ja de per si desvirtuen la naturalesa de l'ATM. En segon lloc, perquè la gestió jurídica i pràctica és, sinó complexa, mancada de suport jurídic si no és mantenint estructures instrumentals que, de nou, desvirtuen l'ATM.

El principi de mutu acord, pacte o conveni entre els ens afectats s'ha qualificat de prevalent en alguns moments històrics doncs aquesta rellevància neix a causa del silenci del legislador. Entenem que amb una regulació adequada, com la que proposem, aquest principi esdevindrà l'eix solucionador de casuístiques particularitzades o de difícil solució, pel que ha d'esdevenir residual o de tancament del procés de partició. Aquests pactes o acords sempre tindran naturalesa administrativa i es subjectaran a l'ordenament jurídic-administratiu vigent pel que, en cap circumstància, podran ser arbitraris.

## **CINQUENA**

Del treball dut a terme, també s'ha pogut constatar l'existència de determinats elements que no poden ser objecte de transmissió i, per tant, de partició o successió. Són elements que, tot i ser estranys en l'àmbit públic, podríem qualificar de personalíssims. Són

els lligats a la personalitat jurídic-pública dels ens que es modifiquen o s'alteren. Parlariem d'elements com la denominació del municipi, l'escut o altres qüestions molt casuístiques i/o particularitzades com, per exemple, el Llegat Morell estudiat en aquest treball. Tampoc es transmet el poder públic. Aquest es substitueix, però no és transmissible.

### **SISENA**

Altra qüestió cabdal, ja en el marc més operatiu, serà l'element temporal doncs caldrà determinar un règim transitori o d'interinitat. Una primera qüestió és el naixement del nou ens públic arrel de l'ATM. Altra diferent, i més complicada, doncs afecta directament als serveis públics que l'ens té l'obligació de prestar a la ciutadania, el *quan* la successió en els negocis jurídics serà operativa o executiva en termes pràctics.

Fixem-nos com, en el cas de la segregació de Vila-seca i Salou, sorgien fins a tres possibles escenaris: la data de la Sentència de 30 d'octubre de 1989, la data del decret d'execució d'aquella i la data de nomenament dels membres de la Comissió Gestora. Tant sols trobem, a nivell internacional, la referència d'una data: la data en la qual l'Estat successor ha substituït a l'Estat predecessors en la responsabilitat de les relacions internacionals del territori afectat.

La substitució del subjecte públic en el negoci jurídic ha d'haver estat efectiva; el nou ens ha de poder ocupar jurídicament i materialment les relacions jurídiques o negocis jurídics afectats. La diferent naturalesa dels negocis jurídics implicats impedeix establir una data d'efectivitat global. El principi del mutu acord ha d'articular aquest calendari. El principi de continuïtat en la prestació de serveis públics donarà cobertura a aquest exercici de poder públic transitori. Aquest, però, no serà gratuït, pel que comporta, inexorablement, la compensació econòmica corresponent, quelcom que ens portarà a la necessitat de preveure un compte liquidatori.

### **SETENA**

Respecte el contingut material del projecte, res es diu en l'ordenament jurídic, més enllà del seu propi títol<sup>1152</sup>. Els conceptes que donen definició al projecte en la legislació no es poden considerar *numerus clausus*, puix orientatius. I malgrat intentem fer una aproximació d'aquest en les properes línies, hom entén que el projecte serà, en cada cas, ad hoc en aquest aspecte, doncs depèn de la pròpia composició i magnitud dels ens públics territorials afectats.

Hem de parlar doncs, d'una massa patrimonial afectada. Un concepte més ampli que el de patrimoni net o de vertader patrimoni. Un concepte diferent al de la massa patrimonial pròpia del dret privat. Un concepte que ens obliga a distingir, arrel del règim jurídic públic de patrimoni i d'hisendes públiques i tresoreria, entre el concepte estricte de patrimoni i el relatiu a drets i obligacions econòmiques, regulat per la legislació d'hisendes públiques i de tresoreria. Aquesta idea de massa patrimonial ens remet a una magnitud, el tot a dividir, actiu i passiu, així com elements jurídics no pròpiament patrimonials.

Proposarem, doncs, el següent esquema de contingut (i sense perjudici de la idiosincràsia de cada cas en concret):

1. Determinació de l'element temporal i el règim transitori.
2. L'actiu, que inclouria el patrimoni (que no massa patrimonial) o béns, drets (no econòmics), accions, usos i aprofitaments.
3. Els contractes i les concessions.
4. El passiu, incloent deutes i obligacions de caràcter econòmic, afegint els ingressos econòmics (tot i no ser passiu), a raó de la disciplina del règim jurídic de la hisenda municipal.
5. Els documents i els arxius. Els actes administratius i les disposicions administratives de caràcter general i els processos judicials.
6. Els recursos humans afectats per la divisió.
7. Compte de liquidació.

## VUITENA

---

<sup>1152</sup> A títol d'exemple, l'article 13.c del Decret 244/2007, de 6 de novembre, pel qual es regula la constitució i la demarcació territorial dels municipis, incorpora l'assignació de personal. No obstant, tampoc el podem entendre com a complert en relació al contingut del projecte.

Determinada l'existència d'una massa patrimonial afectada per l'ATM (en les segregacions, a dividir; en les fusions, a incorporar), hem analitzat, per a cadascun dels àmbits materials que s'incorporen necessàriament al projecte, el fenomen del canvi de subjecte passiu públic o trasllat del negoci jurídic.

Hem advertit com, arrel del diferent règim jurídic aplicable a cadascun dels molts elements materials afectats, la figura jurídica homogènia aplicable en aquests casos, serà el principi de successió.

## **NOVENA**

Al parlar d'actiu patrimonial ens referim al concepte estricte de béns patrimonials, però en tota la seva extensió o amplitud, doncs no es poden establir règims *ad hoc* per a la divisió.

La successió, fruit de l'ATM, serà fonament suficient i apropiat de la substitució en la titularitat, pel que no parlem pròpiament d'adquisició; l'aplicació de qualsevulla altra fórmula jurídica posterior, com la figura de la mutació, l'entenem innòcua, en tant que totes elles decauen davant de la institució de la successió. Comportarà un canvi de titularitat *ope legis*, sense altra operació jurídica requerida, pel que serà títol suficient d'inscripció registral. Delimitat el patrimoni d'acord amb el principi de territorialitat, i produïda la successió, s'estén i s'exerceix *l'imperium*, en plenes facultats, sense que pugui haver-hi retroacció.

El criteri de repartiment, en aquest cas, seria, el de territorialitat. I entenem que ha de dur-se a la pràctica en tot els seus extrems: tots els béns immobles, i mobles annexes, accessoris o vinculats als anteriors o afectats a un servei públic o vehiculars per a la prestació d'aquest que es presti en el territori alterat, seran objecte de la partició, doncs la seva naturalesa els lliga, indissolublement, al territori. No entenem vàlides figures jurídiques com la cotitularitat, el condomini o la gestió compartida, doncs alterarien el sentit propi de la segregació, malgrat ser vàlides de forma transitòria per a permetre la continuïtat en la prestació de serveis públics.

Altrament, aquesta transmissió generalitzada no serà gratuïta, doncs seria injusta i vulneraria el principi d'igualtat. Caldrà, en aplicació del principi de proporcionalitat, la deguda compensació econòmica entre els intervinents per tal d'arribar a una divisió patrimonial justa i equilibrada.

Cal tenir present, entenem, que *on* es troben ubicats aquests béns i *quins* són necessaris per a la prestació de serveis públics, en relació a la ciutadania, és un qüestió a estudiar en el marc de la viabilitat de la segregació, no de la partició. És a dir, que una situació fàctica de desequilibri en relació als béns necessaris per a prestar serveis públics, és quelcom a valorar en la viabilitat de l'ATM. En el projecte respon l'aplicació del principi de territorialitat, per annexió dels immobles al territori, i els mobles annexes a aquests, amb posterior aplicació del principi de proporcionalitat.

Amb la conjunció dels dos principis i del seu esperit, s'obre la possibilitat de que béns patrimonials no siguin objecte de transmissió, si serveixen per alleugerir la conseqüència de la compensació econòmica que imposa el principi de proporcionalitat, en execució del principi de mutu acord.

## **DESENA**

Els contractes i concessions també formaran part de la massa patrimonial. Conseqüentment són tots els contractes, qualsevulla quina sigui la nomenclatura utilitzada per l'ordenament jurídic vigent i tràmit emprat.

En aquest apartat es produirà, en virtut de l'interès general, com a fi i causa del contracte públic, la successió entre ens. Aquí l'interès públic apareix com a element vertebrador necessari per a organitzar les institucions i actuacions públiques. Allò fonamental és que el fi públic es compleixi, per tant, davant d'una ATM, es produirà la successió en la titularitat contractual. Successió que serà obligatòria. Els efectes de la successió són irrenunciabls.

La immutabilitat tradicional civil del contracte no es trasllada al contracte en si, com a instrument jurídic, sinó a la seva finalitat és a dir, al servei públic al que dóna cobertura. D'aquí se'n deriva l'aplicació del principi de continuïtat en la prestació del servei públic, que marcarà aquesta successió i la partició contractual.

És a dir, tant preval aquest principi que l'antic ens seguirà executant el contracte malgrat haver-se produït l'ATM i mentre el nou ens no prengui possessió material de l'objecte contractual. És evident que caldrà establir un sistema temporal, transitori i una compensació

econòmica mentre la situació es mantingui, per tal de garantir la no interrupció i la continuïtat del servei, que tant sols tindrà com a límit l'exercici de la bona fe i un manteniment raonable de l'equilibri econòmic contractual.

Un cop produïda la successió i la presa de possessió material de l'objecte del contracte, el principi de respecte dels compromisos bilaterals impedirà a l'ens successor actuar més enllà de l'exercici de les prerrogatives ordinàries de modificació o de resolució contractual; aquestes relacions contractuals tant sols podran deixar de mantenir-se en casos d'infracció de l'ordenament jurídic o en casos de lesivitat greu per a l'interès públic.

En les segregacions, a més de la successió operarà la divisió per tant, seran d'aplicació el principi de territorialitat i el de proporcionalitat en relació a l'objecte contractual.

## **ONZENA**

La divisió o repartiment de deutes i obligacions és una de les qüestions més problemàtiques de tota l'operativa resultant de l'ATM en una segregació. En l'àmbit internacional, la regla general ha estat que el deute no succeeix tot i que es sol resoldre via acord convencional i distribució de l'anterior. La divisió del deute, entenem, és preceptiva, i es fonamenta per raons d'equitat i d'interès general, tenint present que la massa patrimonial pública és un concepte diferent al de la massa patrimonial en el dret privat.

En les obligacions corrents jugarà un paper transcendental la data de l'executivitat de la divisió. Parlàvem de la conveniència d'adaptar l'execució de la partició amb l'exercici pressupostari. A partir d'aquella data, és clar que a cada municipi li correspondrà allò que *ex lege* pertoqui. Per tant, respecte les obligacions concretes no liquidades és a dir, les pendents, independentment de la fase d'execució pressupostaria en la que es trobin, serà preceptiu incloure en el projecte un apartat relatiu al règim transitori que, en termes econòmics, requerirà de l'existència d'un compte de liquidació que servirà per a resoldre l'aplicació pràctica del principi de proporcionalitat. En aquest compte liquidatori s'hi computaran deutes, ingressos o compensacions que no puguin ser assignats individualment o resultin ser indivisibles. El principi aplicable per al repartiment d'aquest compte de liquidació provisional serà el de proporcionalitat.

La conflictivitat es concentra en el deute públic, en concret, en aquell existent no amortitzat, no territorialitzable, a dividir, anterior a la data fixada arrel de l'ATM. En l'àmbit local, entendrem que la divisió no pot perjudicar o alterar la relació amb tercers i, sent que en últim terme el deute el contrau la ciutadania, la divisió del deute, hem dit, és preceptiva, tot i no poder-se executar de forma immediata, doncs en aquesta relació jurídica la modificació o novació requerirà, en principi, la intervenció del creditor.

El principi de territorialitat ens permetrà distingir entre el deute localitzable o ubicable en el territori, quelcom que permet identificar-lo i assignar-lo a cada ens segons el seu territori, del que no es pot localitzar o ubicar sobre el territori. En el primer dels casos, s'utilitzarà el principi de territorialitat. En els segons, correspondrà l'aplicació del principi de proporcionalitat.

Recuperant el concepte públic de massa patrimonial, una ATM no pot alterar la capacitat o suficiència d'assumpció de deute pels ens resultants doncs, ans al contrari, la pròpia ATM no seria viable.

Les particularitats civilistes dels instruments exposats que basculen sota el concepte de massa patrimonial civil no són aplicables *ad totum* davant d'una modificació de subjectes públics, doncs del concepte administratiu del patrimoni se'n deriva que l'actiu d'aquest, en estar vinculat a una finalitat pública superior, pot prendre's en consideració de forma singular i diferenciada al del total del passiu, quelcom que comportaria una relativització de la participació del creditor, havent d'admetre, per imperatiu públic o de l'interès general, la novació modificativa derivada d'una ATM i d'un projecte de successió/divisió degudament aprovat.

Sent així, qüestionem la necessitat del consentiment del creditor en la novació modificativa (es modifiquen contractualment l'objecte i els subjectes públics) en un projecte com l'estudiat. Entenem que la intervenció del creditor serà necessària per a la modificació contractual, però no el seu consentiment, de sort que la modificació té una ulterior finalitat pública que no decau ni pel canvi de subjectes públics ni es condiona pel consentiment del creditor.

Residualment, per quan no hi hagi consentiment del creditor, tècniques com la compensació econòmica o patrimonial, o bé, per quan hi sigui, la novació contractual, la



novatio, la novació modificativa, la delegació l'expromissió, el contracte d'assumpció o cessió del contracte, poden ser instruments vàlids per a la partició.

## **DOTZENA**

Respecte la partició dels ingressos econòmics es seguirà, principalment, amb el principi de territorialitat, doncs el sistema tributari s'ha vinculat, ja històricament, amb aquell; el fet imposable, en general, és a dir, el producte, el patrimoni, l'explotació econòmica o el tràfic de béns es realitzen en un territori concret, sent l'aspecte espacial del tribut, pel que no pot resultar aliè al sistema tributari. De fet, en sentit negatiu ens ho indica clarament el TRLHL doncs no es poden sotmetre a gravamen béns situats, activitats exercides, rendiments originats ni despeses realitzades fora del terme municipal.

Els ingressos, en concordança amb els deutes, necessitaran d'un règim transitori que es pugui tutelar. Un cop iniciat l'exercici pressupostari, el principi de territorialitat serà d'imperativa aplicació.

Amb anterioritat, i en relació als ingressos liquidats pendents de cobrament s'estarà segons el mateix principi, si es poden localitzar o ubicar territorialment, en un o altre lloc. El problema deriva de l'element temporal és a dir, de l'exercici pressupostari o econòmic, i d'aquells ingressos que no poguessin distingir-se per ubicació territorial, a saber, algunes subvencions, participació en els tributs de l'Estat o de la CCAA, recàrrecs o altres. Respecte aquests, caldrà actuar segons el principi de proporcionalitat. S'establirà un període transitori, vinculat a l'exercici pressupostari o any fiscal, i un sistema de compte de liquidació, sempre però, tenint present el criteri de "*a favor del ciutadà*", puix a aquest no se li pot exigir, en aquestes situacions, discernir a quina administració ha de fer el pagament dels seus deutes, quelcom que ens portarà a entendre'ls vàlidament efectuats, en qualsevol cas. L'ingrés, per part del ciutadà, podrà dur-se a terme en qualsevol dels dos municipis, en el compte de liquidació conjunt. Pautes o regles d'intercanvi d'informació, documentació tributaria, comptable, registral o econòmic-financera seran preceptius.

## **TRETZENA**

En relació als documents i arxius, l'ATM difícilment justificaria la ruptura el principi de custòdia que ostenta l'administració originària. Ara bé, és obvi que per a una bona

administració del territori i també de les relacions jurídiques que amb l'ATM es transmeten arrel del principi de successió entre ens públics, aquell es podria modular mitjançant la transmissió de duplicats o còpies diligenciades, o a la inversa, sent que el principi aplicable seria el del lligam entre el suport documental o arxivístic amb la relació jurídica efectivament transmesa amb la successió, quelcom que no queda restringit a l'aplicació del principi de territorialitat, sinó al del bon govern i funcionament del nou ens.

### **CATORZENA**

Sobre els actes administratius i la seva execució, es pregonarà, amb caràcter general i sense més problemàtica, la seva transmissió puix parlem, en sentit estricte, de la transmissió d'un procediment administratiu, quelcom que entraria dins del marc general de transmissió per successió de les relacions jurídiques afectades. Un cop executada aquesta transmissió, l'impuls d'ofici i l'exercici de potestats i competències del nou ens portarien a la culminació de l'operació.

A diferència de l'anterior, respecte les disposicions administratives de caràcter general o ordenances o reglaments, se n'ha pregonat la seva intransmissibilitat en ser un exponent màxim de l'exercici del poder públic. Ara bé, en puritat, aquesta postura comportaria un buit legal que impediria el normal funcionament dels ens afectats. En una agregació territorial (o absorció), aquesta postura seria efectiva, doncs en el territori afectat deixarien d'aplicar-se determinades disposicions per, de forma automàtica, aplicar les del territori principal que estendria el seu imperium o vigència normativa sobre el territori agregat. Contràriament, en la fusió col·lisionarien dos ordenaments jurídics, pel que caldria determinar o declarar la vigència d'un d'ells. Tot i que les disposicions administratives de caràcter general serien el resultat de l'exercici de l'imperium, els drets i obligacions que se'n deriven estarien adquirits o vincularien als seus destinataris pel que l'ens successor podria donar-ne continuïtat. I aquesta continuïtat trobaria el seu confort en una declaració d'acceptació de vigència de l'ens successor.

El projecte haurà d'incloure una relació de reglaments i ordenances i la pertinent declaració de vigència per a cadascuna d'elles.

### **QUINZENA**

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Altra qüestió a dirimir en el projecte serà la dels possibles conflictes administratius, civils, laborals o penals existents abans de la segregació i que afectessin al territori o a relacions jurídiques afectades per la segregació. En l'àmbit del procés contenciós-administratiu, situació processal majoritària, la successió universal comportarà una subrogació en la legitimació processal, ja sigui activa o passiva.

En situacions conflictives derivades d'obligacions civils, s'estarà a la naturalesa de l'obligació i als principis generals del dret; per a les relacions laborals s'estarà a allò que estableixi la legislació estatal. Les qüestions administratives, és resoldrien en aplicació del principi de solidaritat, per garantir els drets de l'administrat, corregit pel principi de proporcionalitat; per últim, les responsabilitats penals, les entendríem com a personalíssimes, sense que es poguessin transmetre.

També entenem que quan aquests procediments culminin en responsabilitats econòmiques, aquestes hauran de ser assumides de forma solidaria i d'acord amb el principi de proporcionalitat.

### **SETZENA**

Un altre element diferenciador de la massa patrimonial pública de la privada en un procés d'ATM és, sens dubte, l'efectiu humà. Els recursos humans són un actiu valuós i imprescindible, existent i necessari per al funcionament d'un ens públic.

Així mateix, en aquest apartat s'observa, de forma més clara, com el projecte ha de poder desplegar, per si mateix, efectes successoris totals arrel de diferents règims jurídics, tipologies, drets adquirits o situacions jurídiques que es poden veure afectats.

Un procés similar al que ens podríem remetre, per analogia, és al de les transferències d'efectius en el procés de desenvolupament del sistema organitzatiu de les CCAA. No obstant, tampoc hem trobat definicions concretes i acurades sobre aquesta operació de transferència, ni conceptualment, ni en requisits. S'utilitzen conceptes com transferència, trasllat, adscripció.

Ara bé, arrel de la florida jurisprudència al respecte, podem concretar que aquest procés, el de transferència d'efectius, es diferencia del règim jurídic general de la funció pública, pel que ens trobem davant d'una situació *ad hoc*, no sent d'aplicació aquest últim.

Així, el principi d'inamobilitat cedirà davant del procés de transferència, independentment de que es puguin establir modulacions o compensacions que el propi procés de transferència pugui incloure.

La transferència serà obligatòria, no voluntària, ans al contrari el propi traspàs seria ineficaç i contrari al principi d'ús racional dels recursos humans, puix es produiria un encariment no justificat de l'administració que la jurisprudència i la doctrina proscriuen.

La determinació dels afectats per la transferència haurà d'estar motivada en la justa divisió (en base a principis de territorialitat, proporcionalitat i mutu acord –per salvar, en aquest últim cas, situacions que no fossin matemàticament divisibles-) i el bon funcionament de les administracions resultants. Aquesta transferència requerirà, formalment, d'una relació nominal de places, llocs de treball i d'efectius concreta i detallada, amb les respectives situacions administratives i tots els drets, de qualsevol ordre, no tant sols els econòmics, que caldrà respectar en tot moment. Tots els afectats quedaran integrats en el nou ens, i desvinculats del matriu.

El trasllat no modifica, tant sols, la relació orgànica del treballador públic, doncs no ens trobem davant d'una situació de transitorietat ni de co-dependència en dos administracions. El trasllat modifica, també, la relació de servei, pel que la transferència d'efectius afecta no tant sols al nomenament o al contracte laboral, sinó àdhuc a la plaça i al lloc de treball, que també es transfereixen. Aquesta consideració consolida els principis de respecte absolut als drets i condicions dels efectius afectats per la transferència.

Un procés com el que ens ocupa entraria en el marc conceptual de les actuals reorganitzacions o reestructuracions de l'administració pública, en concret considerem que les ATM són reestructuracions administratives pures.

El procés de transferència de recursos humans caldrà instrumentar-lo mitjançant un conveni interadministratiu, a annexar al projecte, que recollirà la relació de places afectades i de llocs de treball afectats; la relació nominal d'afectats amb indicació de drets de qualsevulla naturalesa i situacions administratives que els afectin, i amb audiència als sindicats, amb l'objectiu de respectar tant els drets afectats i situacions administratives existents com els principis abans relacionats aplicables en aquesta operació.

## DISSETENA

El projecte de divisió de béns i drets aprovat en el marc de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou és un exemple clar de com la casuística i la problemàtica de l'execució material d'una ATM ha desbordat les previsions legals que l'ordenament jurídic tradicionalment ha ofert per a aquests processos. És, també, un exemple de com l'enginy jurídic s'obre pas a les dificultats que la realitat planteja.

El document analitzat ens ha mostrat com la divisió o partició és un procés gradual i inicialment provisional, pel que varen anar apareixen acords, pactes i resolucions sobre àmbits materials diversos que avançaven amb la divisió però que alhora permetien la no interrupció de la prestació de serveis a la ciutadania, quelcom que es va dur a terme per part de l'Ajuntament de Vila-seca, per compte i a compte del novell l'Ajuntament de Salou. Per tant, ha d'existir un període d'interinitat o de transitorietat i un sistema de compte liquidatori.

Amb la constitució de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, i de forma simultània a la presa de possessió dels seus membres, per l'alcaldia de Vila-seca es va dictar un decret de data 27 de gener de 1990, que s'incorpora en el projecte, per mitjà del qual es va dotar dels mitjans humans, econòmics i materials necessaris a aquella per a l'inici de la seva activitat, alhora, es formalitzava, de mutu acord i amb ratificació de sengles plenaris, un traspàs o transferència de personal inicial de personal, amb absolut respecte de l'expressió de la voluntat manifestada per aquells, i amb un sistema de pagament de nòmines transitori per part de l'Ajuntament de Vila-seca.

Seria també, en el projecte, i com a annex 10, on es resoldria la problemàtica de la divisió territorial, fent les operacions de fitació i delimitació sobre ortomapes a escala 1:5.000 (cal comparar aquest document amb l'inicialment presentat, a escala 1:25.000).

El document estudiat recull amb encert, i arrel de la diferenciació de les fases de constitució del municipi i de divisió o partició i de la transitorietat inicial, entre una administració actuant i una altra titular dels serveis. La primera seria el municipi matriu, que intervindrà "*per compte*" del municipi de Salou, quelcom que generarà, amb la finalització d'aquella, un rescabament econòmic o reintegrament de despesa del municipi de Salou al de Vila-seca.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Aquest principi de transitorietat és un homòleg del principi de continuïtat en la prestació de serveis públics, doncs calia garantir el servei públic ininterromput, alhora que expressava la urgència en les modificacions i adaptacions contractuals a les noves circumstàncies, el traspàs del control i direcció dels serveis, així com l'elaboració o modificació de sengles pressupostos que donessin cobertura a les despeses generades per al correcte funcionament dels serveis. Assignacions econòmiques que, per altra banda, es farien amb caràcter provisional, pendent de la total divisió o partició de béns, drets i obligacions, així com de la delimitació territorial. Es varen aprovar els imports (despesa) provisionals que correspondrien a cada ajuntament i en relació a cada contracte, fixats per a l'exercici 1990 pendents, en qualsevol cas, de les revisions de preus i de les "*variacions que experimentin les unitats que afectivament quedin sota la jurisdicció de cada Ajuntament ...*".

Respecte les figures contractuals, amb caràcter general, se'ls aplicarà la institució jurídica de la successió administrativa automàtica.

De l'estructura, observem com el document determina una data de referència, als efectes de la partició i dels càlculs indemnitzatoris i liquidatoris, quina serà la de l'1 de gener de 1990, coincidint així amb un exercici pressupostari.

A destacar, també, la forma en que el document concreta el principi de proporcionalitat és a dir, en establir en quina proporció es pondera la magnitud població i en quina la magnitud riquesa imposable. El projecte opta per un criteri rigorós i amb garanties, que pot ser referent, que serà el de remetre's als aplicables per l'Estat en la configuració del Fons Nacional de Cooperació Municipal (o Participació dels Municipis en los Tributs de l'Estat). Per tant, serien el 70% en funció del nombre d'habitants de dret de cada municipi segons l'últim padró oficialment aprovat, el 25% en funció de l'esforç fiscal mig definit per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat i el 5% en funció del nombre d'unitats d'EGB, preescolars i especials. Però la problemàtica encara es reduiria més, doncs l'Estat ja havia calculat "*els paràmetres de distribució i els percentatges finals atribuïts a cada Municipi en la liquidació econòmica corresponent al 4t. Trimestre de 1990. Per comparació doncs, entre les dades del 3r. i del 4t. trimestre, ens apareixeran els percentatges finals en què es concreta la proporcionalitat*". Operativitat, simplicitat i oficialitat de criteris utilitzats que facilitarien la tasca del projecte (annex 15) i que conclourien amb un percentatge de participació per a Vila-seca del 62,87779% i per a Salou de 37,12221%, coincidents, aproximadament, amb els que ja

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

s'indicaven en la instància inicial, que eren del 67,78% per a Vila-seca i del 32,22% per a Salou.

Amb aquests criteris definits, el document farà una valoració de la massa patrimonial (10.057.770.306 ptes, deduïnt el valor del Llegat Morell, intransmissible, valorat en 79.447.090 ptes, sent el valor definitiu d'aquella de 9.978.293.216 ptes.); aplicant els anteriors, en determinarà un dret teòric de participació (municipi de Salou,  $9.978.293.216 \times 37,12221\% = 3.704.162.962$  ptes., municipi de Vila-seca serà de  $9.978.293.216 \times 62,87779\% = 6.274.130.254$  ptes). Aquest dret de participació serà també el que permetrà la divisió proporcional de tot allò que no pugui ser resolt mitjançant el principi de territorialitat, i esdevindran invariables, no així els imports atribuïts o càrregues de cada municipi, que degut al període d'interinitat es vehicularan a través del compte de liquidació, amb les actualitzacions oportunes.

No seria fins el dia 27 de novembre de 1991 que s'aprovaria definitivament la divisió de béns, drets i obligacions entre els ajuntaments de Vila-seca i Salou, per intervenció de la Director General d'Administració Local, en no haver acord entre les parts, fent una assignació distributiva que distingia entre el patrimoni traspasat, el patrimoni pendent de traspasar i un saldo deutor-creditor.

### **DIVUITENA**

L'any 1986 el municipi de Vila-seca i Salou endega una nova estratègia global i transversal entorn a la seva oferta turística consolidada. Ho fa, inicialment, amb la construcció i explotació d'un parc aquàtic. El paper de dinamitzador o catalitzador de l'Ajuntament en el sector turístic va ser assumit amb força, fent-ne un baluard estratègic. Arrel d'aquesta ferma decisió, el municipi va pretendre crear una oferta turística innovadora, alhora que preveia un desenvolupament urbanístic estructural per a consolidar la seva possible expansió urbanística.

Paral·lelament, la Generalitat de Catalunya apostava per un nou model turístic, modern i innovador, que es vehicularia a través dels anomenats Centres Recreatius i Turístics, necessitats de grans zones de terreny, pel que dictà la Llei 2/1989, de 16 de febrer, sobre Centres Recreatius i Turístics, una llei ad hoc, prenent implantar un gran parc temàtic a Catalunya. Els objectius a aconseguir eren la desestacionalització o l'estimulació d'una afluència equilibrada al llarg de l'any i la repercussió estructural sobre el conjunt del sector,

ahora que evitar l'especulació urbanística vinculada al fenomen turístic. El procediment per a la instal·lació dels CRT seria tutelat i tramitat per la Generalitat de Catalunya pel que identificà, en el territori català, dues zones que englobaven diverses comarques, entre elles, a la zona I, el Baix Camp, tot requerint d'un concurs públic per a presentar sol·licituds per a la instal·lació i construcció d'aquests CRT.

Convocat aquest per Decret 26/1989, de 24 de febrer, l'Ajuntament de Vila-seca i Salou va donar suport a una de les propostes de CRT, dins del seu terme municipal, pel que per Ple de 21 de juny de 1989 s'aprovà un conveni de col·laboració entre la iniciativa privada interessada en la implementació d'un CRT al municipi. Per Decret 152/1989, de 23 de juny, s'adjudicava la instal·lació d'un CRT, en els termes de la LCRT, de 825,70 ha, al municipi de Vila-seca i Salou.

Amb la segregació, i més enllà del conflicte de la delimitació territorial estudiat en el present treball, el CRT va quedar ubicat entre els dos nous termes municipals, la qual cosa generava un conflicte nou afegit a la segregació, a la delimitació territorial i al propi projecte de CRT a desenvolupar.

Totes les parts implicades, municipis i Generalitat de Catalunya, varen posar sobre la taula la necessitat imperiosa d'endegar i mantenir el projecte de CRT, pel que calia trobar una solució a la nova problemàtica. Més enllà d'una nova alteració de termes municipals que es va plantejar però no prosperar, l'assistència jurídica externa de nivell va ser cabdal per a buscar una eina que fes viable el compliment de la Sentència de 30 d'octubre de 1.989 i el desenvolupament del CRT. De la mà de Rafael Gómez Ferrer Morant, (també d'Àngel Ballesteros Fernández, Fransesc Lliset Borrell i Anabel Lliset Canellas) es proposaren i analitzaren alternatives diverses de gestió com la gerència urbanística, l'agrupació forçosa dels dos municipis, una mancomunitat urbanística, òrgans especials de gestió, l'organisme autònom local, societats mercantils, gestió indirecta mitjançant concessió, ...; calia, però, trobar una fórmula que aconseguís donar seguretat global a l'operació. I aquí, apareix i pren força la figura d'un consorci entre els dos municipis i la Generalitat de Catalunya.

Analitzada també la viabilitat del dit ens instrumental des de la perspectiva de la gestió tributaria, segons dictamen emès per Alfonso Gota Losada i, aquest cop, de forma consensuada, amb la intervenció i presència de la Generalitat de Catalunya, ja que l'interès derivat d'un centre d'aquesta naturalesa no era, tan sols, local i era fill d'una política general



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

del lleure per a tot Catalunya, es va constituir el Consorci Intermunicipal de Vila-seca i de Salou per a la gestió del Centre Recreatiu i Turístic, que va començar a operar el 2 d'abril de 1992.

Així, la figura jurídica del consorci, ens ad hoc, va garantir la inversió i els beneficis derivats de la implementació del centre recreatiu i turístic, a més de permetre la gestió unitària, en les matèries turística, urbanística i de règim local, de l'àmbit territorial d'aquell. Neix, doncs, un ens públic local que garantia la unitat d'acció pública necessària per al seu desenvolupament, així com el reequilibri de la incidència econòmica que aquell generava.

Finalment, cal afegir que el Consorci, que sorgí com una solució jurídica, com hem dit, a una necessitat real i concreta, amb el temps, s'ha convertit en el que s'ha titllat com exemple d'innovació administrativa i com un model de gestió en xarxa i de governança.



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

## **ANNEX II. Dictàmens i informes estudiats per al cas concret de la segregació del municipi de Vila-seca i Salou.**

Informe emès per Rafael ENTRENA CUESTA, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 13 de maig de 1.981, relatiu a "*Acerca de la solicitud de segregación del núcleo de Salou para su constitución en un nuevo municipio, presentada en el Ayuntamiento de Vila-seca y Salou a 16 de abril de 1.981*".

Dictamen emès per Joan PRATS CATALÀ i Josep MIR BAGÓ, sol·licitat per l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, de 14 de maig de 1.981, relatiu a "*Sobre la solicitud de segregación del núcleo urbano de Salou, del Municipio de Vilaseca i Salou, para su constitución como municipio independiente, presentada en el Ayuntamiento de Vilaseca i Salou el día 16 de abril de 1.981*".

Dictamen emès per Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE i Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, a petició de l'Ajuntament de Vila-seca i Salou, el 7 de març de 1.984, amb el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca i Salou sobre la regularidad del procedimiento de segregación del núcleo de Salou*".

Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el dia 20 de març de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Municipio de Salou, sobre diversas cuestiones relativas al Centro recreativo Turístico adjudicado al grupo de empresas Anheuser Busch*".

Dictamen emès per Luis MORELL OCAÑA, el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou i sota el títol "*Sobre problemas que plantea la asignación de término al municipio de Salou, en la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989*".

Dictamen emès per Alfonso GOTA LOSADA, el 22 de maig de 1990, a petició de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre la posibilidad de crear un consorcio fiscal y financiero para la nivelación de las cargas imputables y tributos derivados del centro recreativo turístico adjudicado al grupo Anheuser Busch*".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL, el maig de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la problemàtica jurídica plantejada per la discrepància entre els termes escrits i gràfics de la petició inicial de l'Associació de Ciutadans Pro Segregació de Salou i la seva transcendència en l'execució de la Sentència del Tribunal Suprem de 30 d'octubre de 1989*".

Dictamen emès per Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, el juny de 1990, sota el títol "*Dictamen emitido a requerimiento del Excmo. Ayuntamiento de Vilaseca en relación a los problemas planteados por la ejecución de la sentencia del tribunal supremo de 30 de octubre de 1989 y la adjudicación del centro recreativo turístico por decreto de la Generalitat de Cataluña de 23 de junio de 1989*".

Informe emès per Juan Antonio REVENTÓS i SOLER i Ma. Victòria VERDAGUER MUNUJOS, el maig de 1990, sota el títol "*Informe que se emite en interés del Ayuntamiento de Vila-seca sobre la prevalencia de la superficie del municipio de Salou prevista en el texto escrito de la petición inicial de la segregación sobre al que se desprende del plano adjunto a la misma a la vista de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*".

Dictamen emès per Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, l'abril de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Respeto la incidencia de la Ley 2/1989, de Centros Recreativos Turísticos, sobre la delimitación territorial y competencias del Municipio de Salou*".

Dictamen emès per Francesc LLISET BORRELL i Anabel LLISET CANELLES, el 31 de maig de 1990, emès a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*sobre la viabilidad de la figura del consorcio o de la mancomunidad intermunicipal para el ejercicio de competencias sobre el centro recreativo turístico a ubicar en los terrenos de los municipios de Vila-seca y de Salou*".

Dictamen emès per Luciano PAREJO ALFONSO, el dia 30 d'abril de 1990, a sol·licitud de la Comissió Gestora de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*sobre las consecuencias de la eventual aprobación del expediente de alteración de términos municipales en curso de instrucción por la Generalidad de Cataluña y, por tanto, la efectiva alteración de los límites del término municipal de Salou, sobre la subsistencia de éste municipio como tal entidad municipal independiente, y otros extremos*".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Informe emès pel BUFET RAVENTÓS & VERDAGUER, el 8 de març de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Informe que se emite en interés del Ayuntamiento de Vilaseca relativo a la posibilidad de alterar los términos municipales de Vilaseca y Salou*".

Dictamen emès per Joaquin TORNOS MAS, el 23 d'agost de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática jurídica planteada por la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989 concerniente a la Segregación del Municipio de Salou del Municipio de Vilaseca-Salou*".

Dictamen emès per Luis MORELL OCAÑA, el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol "*Problemática planteada en el deslinde de los términos municipales de Vila-seca y Salou, en ejecución de la Sentencia de 30 de octubre de 1989*".

Dictamen emès per Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, el setembre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre los nuevos problemas relacionados con la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1989*".

Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL, l'octubre de 1990, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la problemática de los contratos de obra en curso derivados de la segregación y constitución del nuevo municipio de Salou*".

Dictamen emès per Francesc LLISSET BORRELL, el 18 de gener de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la división de bienes, derechos, acciones, deudas y obligaciones derivadas de la segregación de parte del Municipio de Vila-seca i Salou para constituir el Municipio independiente de Salou*".

Dictamen emès per Francesc LLISSET BORREL i M. Àngels PASCUAL VEGA, el 3 de gener de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, "*Sobre la naturaleza del legado de Don Stephen Phitson Morell y su adscripción, con motivo de la división de bienes a consecuencia de la creación del Municipio independiente de Salou*".

Dictamen emès per Manuel BALLBÉ MALLOL, el maig de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Vila-seca, sota el títol "*Sobre la división de bienes entre los municipios de Vila-seca y de Salou*".

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, sota el títol *sobre diverses qüestions relatives a la divisió de béns, drets i obligacions entre els municipis de Vila-seca i de Salou*.

Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el dia 16 de juliol de 1991, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, relatiu a "*Sobre el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento de Vila-seca al de Salou, en relación al cumplimiento de un Convenio de permuta*".

Dictamen emès per Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, el dia 29 de novembre de 2004, a sol·licitud de l'Ajuntament de Salou, relatiu a "*Diversas cuestiones relacionadas con las cesiones obligatorias en el ámbito del futuro Plan Parcial Resort del Centro Recreativo Turístico*".

## BIBLIOGRAFIA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., "Rasgos específicos de la segregación de municipios en los territorios forales", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, p. 351 a 370.

ALBADALEJO, M., *Compendio de Derecho Civil*, Bosch, Barcelona, 1974.

ALBINYANA, M., *Salou, la lluita i sacrifici d'un poble*, Associació d'Amics 30 d'Octubre, 2008.

ALCÓN ZARAGOZA, J.A., "Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos", a KONINCKX FRASQUET, A., (Coord.), *Personal*, Thompson Aranzadi, Madrid, 2008. D'aquest autor també podeu veure:

- "Personal al servicio de las corporaciones locales" a KONINCKX FRASQUET, A. (Coord.), *Personal*, Thompson Aranzadi, Madrid, 2008.

ALDOMÀ BUIXADÉ, J., *Les relacions de llocs de treball de les administracions públiques*, CEDECS, Barcelona, 1996.

ALONSO GARCIA, M., *Curso de derecho del trabajo*, Ariel, Madrid, 1967.

ALONSO HIGUERA, C., *Manual del secretario. Teoría y práctica del derecho municipal*, Vol. 2, Atelier, Barcelona, 2002. També:

- *Manual del Secretario. La constitución, organización y funcionamiento de las entidades locales y el estatuto jurídico de sus miembros*, Atelier Libros, Barcelona, 2019.

ANTÓN CLAVÉ, S. "El parque temático Port Aventura. Estrategia de producto para la reestructuración de núcleos turísticos consolidados en Cataluña (El papel de la administración como motor de cambio en Salou y Vila-seca)", *Estudios Turísticos, Instituto de Estudios Turísticos*, núm. 130, 1996, p. 7 a 36. D'aquest autor també podeu veure:



## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- *Parques temáticos. Más allá del ocio*, Ariel, Barcelona, 2005.

ARIAS ABELLÁN, M.D., "Les Hisendes Locals", a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

ARIÑO ORTIZ, G., (pròleg) a SÁNCHEZ ISAC, J., *Estudios prácticos sobre contratación local*, Civitas, Madrid, 1990. Veure també:

- "El enigma del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 172, gener-abril, 2007, p. 79 a 102.

ARNALDO ALCUBILLA, E. i DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003.

AAVV., BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Contratos de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1997.

AAVV., *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Thompson-Aranzadi, Madrid, 2008.

AAVV, "Revista de derecho privado. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales", ALBADALEJO, M., (Dir.), Vol. 1, Tom. XVI, Madrid, 1980, p. 515 a 665.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Los bienes de las entidades locales*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1984. També podeu veure d'aquest autor:

- *Manual de Administración Local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. i BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M., *Manual de gestión de Servicios Públicos Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

BALLINA DÍAZ, D. "La sucesión de empresas en las Administraciones locales", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 30, octubre 2012, p. 111 a 118.

BARBERÁ GOMIS, J.R. "Aspectes demanials de les transferències de funcions i serveis a la Generalitat de Catalunya", *Quaderns de Treball de l'Institut d'Estudis Autonòmics*, núm. 8, Barcelona, 1987, p. 91 a 196.

BARCELÓ BARCELÓ, A., *La problemática de la distribución de la Licencia Fiscal y el Impuesto sobre Actividades Económicas de las Centrales Nucleares*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1997.

BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., "El uso del concepto <territorio> en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, abril-juny, 2002, p. 219 a 266.

BERNAL RIOBÓO, L., "Estatuto de los Miembros de las Corporaciones Locales", a AAVV., *Manual del Concejal*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003.

BOLTAINA BOSCH, X., *El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic*, Estudis de Relacions Laborals, núm. 6, Barcelona, 2010. Podem veure del mateix autor:

- *La negociació col·lectiva de les condicions de treball del personal laboral de les corporacions locals després de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, d'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic*, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, UAB, Barcelona, 2011.

- "L'impacte de la LRSAL en el personal al servei de l'Administració local" a FORCADELL ESTELLER, X., PIFARRÉ ESTRADA, M., SABATÉ VIDAL, J.M., (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014, p. 121 a 134.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

CALVO GALLEGRO, F.J., "Transmisión de empresas, sucesión de contratas y sector público", *Temas Laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 114, 2012, p. 205 a 225.

CANTERO MARTÍNEZ, J., "Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal", *Cuadernos de Derecho local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 28, febrer de 2012, p. 7 a 39.

CAMPA PLANAS, F. i VESES IBÁÑEZ, V., "Lideratge, diferenciació i responsabilitat social. El paper del Port Aventura", a ANTÓN CLAVÉ, S., *10 Lliçons sobre turisme: el repte de reinventar les destinacions*, Planeta, Barcelona, 2012.

CAMPOS ACUÑA, M.C., *Manual práctico para la constitución y gestión de las nuevas corporaciones locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2015.

CARBONELL PORRAS, E., "Organización administrativa: la potestad organizativa autonómica: procedimiento, motivación y discrecionalidad. Alteración de términos municipales i el acceso a la casación. Anulación del acuerdo municipal de creación de un puesto de trabajo eventual, anulación de decreto de subvenciones a los municipios por falta de motivación", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2005, p. 3 a 4, (document electrònic).  
També de la mateixa autora:

- "La alteración de términos municipales en al reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, p. 5 a 21.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. Extensión y alteraciones*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1994. Podem veure del mateix autor:

- *Diccionario Enciclopédico El Consultor. Diccionario Jurídico de Administración Local*, Tom I, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003.

- *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011.

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

CASTELLS ARTECHE, J.M., "Notas sobre las transferencias de funcionarios de la Administración Central", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, p. 19 a 39. Podem veure del mateix autor:

- "La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre, 1983, p. 2159 a 2186.

CASTILLO BLANCO, F.A., "El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas" a MESTRE DELGADO, J.F., (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004. Veure també:

- *La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals*, Estudis de Relacions Laborals, núm. 12, Barcelona, 2017.

CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El patrimonio de las entidades locales*, Bosch, Barcelona, 2010.

CHACÓN ORTEGA, L., *Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*, Bayern Hnos, S.A., Barcelona, 1989.

CHAMOCHO CANTUDO, M.A., "La segregación municipal en el primer constitucionalismo español (ejemplos ilustrativos)", a AAVV., *El Municipio Constitucional. II Seminario de Historia de la Administración*, INAP, Madrid, 2003, p. 287 a 300.

CLAVERO AREVALO, M.F., "La situación de los funcionarios en los casos de alteración de términos municipales", a AAVV., *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín, Instituto de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1952.

CLIMENT BARBERÀ, J., "Afectación, desafectación y mutación de destino de bienes y derechos" a MESTRE DELGADO, J.F., (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004.

COBO OLVERA, T., *Ley de bases de régimen local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*, Bosch, Barcelona, 2004. També, del mateix autor:

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- *Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006.

CORRAL GARCÍA, E. i LÓPEZ PELLICER, J.A., *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2001.

CORRAL VILLALBA, J., *Manual de Gestión del Personal de la Administración Local*, Civitas, Madrid, 2000.

COSCULLUELA MONTANER, L., "Las elecciones locales", a MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003.

DE OTTO PARDO, I., *Derecho constitucional. Derecho de fuentes*, Ariel Derecho, Barcelona, 1987.

DE SOLA RAFECAS, J. M., *Contratos Administrativos y Contratos Privados de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1990.

DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de derecho internacional público*, Tom I, Tecnos, Madrid, 1994.

DÍEZ-PICAZO, L., i GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil. Derecho de Familia. Derecho de Sucesiones*, Vol. IV, Tecnos, Madrid, 1995. També:

- *Sistema de derecho civil. El contrato en general. La relación obligatoria. Contratos en especial. Cuasi contratos. Enriquecimientos sin causa. Responsabilidad extracontractual*, Vol. II, Tecnos, Madrid, 1995.

DÍEZ QUESADA, A., "Innovaciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en materia de empleo público y en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 2, Secció Actualitat, quinzena del 30 de gener al 14 de febrer de 2014, p. 143 i ss. (en document electrònic p. 1 a 13).

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. A. i RIVERO YSERN, E., "Transferencia de funcionarios a las Comunidades Autónomas: el régimen jurídico de los funcionarios

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 232, p. 629 a 678.

DOMINGO ZABALLOS, M.J., “Los estatutos del consorcio local: Modelo y breve comentario”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 246, 1990, p. 318 a 340.

ESCUIN PALOP, C., “La alteración de los términos municipales”, a MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Thompson-Civitas, Madrid, 2003.

ESTAÑ TORRES, M.C., “La responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las transferencias de funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a las Comunidades Autónomas”, *Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 6, 1996, p. 1607 a 1611.

FERNÁNDEZ AMOR, J. A., “Les hisendes locals (III): els ingressos tributaris. Les taxes i les contribucions especials”, a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *La creación de nuevos municipios por segregación*, Tirant Lo Blanch, núm. 13, València, 2003.

FERRET i JACAS, J., “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, a FONT i LLOVET, T. (Dir.), *Anuario del Gobierno Local. La reforma de los Estatutos y la legislación local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 39 a 52.

FLORIDA, R., *Las ciudades creativas. Por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*, Paidós Empresa, Barcelona, 2008.

FORCADELL i ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant Lo Blanch, Barcelona, 2019.

FRANCH i SAGUER, M., “El domini públic local”, a GIFREU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

FUENTES i GASÓ, J.R. i RODRÍGUEZ BEAS, M., "La innovació administrativa en la gestió de projectes estratègics locals. El cas del Consorci del Centre recreatiu i Turístic com a element singular de dinamització territorial i de model de superació de conflictes", a ANTÓN CLAVÉ, S., *10 Lliçons sobre turisme: el repte de reinventar les destinacions*, Planeta, Barcelona, 2012.

GALLARDO CASTILLO, M.J., *El derecho de bienes de las entidades locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2007.

GALLEGO BURÍN, A., "El término municipal", *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 21, 1945, p. 397 a 423 i, continuació, núm. 23, 1945, p. 808 a 840.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., "La figura del contrato administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 41, 1963, p. 99 a 128. També:

- "Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado", *Revista Cívitas de Derecho Administrativo*, núm. 89, 1996, p. 69 a 89.

GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. i FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 7a. ed., Civitas, Madrid, 1995 i 13ena ed., Civitas, Madrid, 2006. També:

- *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 10 ed., Thompson Civitas, Madrid, 2006.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., "Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos", *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1954, p. 53 a 101. Veure el mateix autor:

- "Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español", *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, 11 a 57.

GIFREU i FONT, J., "L'activitat urbanística dels ens locals" a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009. De la mateixa autora veure:

- *L'ordenació urbanística a Catalunya*, ACM, MARCIAL PONS, Madrid, 2012.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- "Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, Zaragoza, 2018, p. 102 a 158.

GIMENEZ ABAD, M., "Las transferencias de funcionarios a las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, p. 101 a 138.

GIMENO FELIU, J.M., "Aproximación a las principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 10, 2008, p. 13 a 48. Del mateix autor podem veure:

- "La Directiva de servicios y contratación pública. Hacia la simplificación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 12, 2010, p 409 a 443.

- "Problemas actuales de la Administración Municipal desde la perspectiva del derecho comunitario: incidencia en la organización administrativa de las normas de contratación pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 71-72, 2008, p. 139 a 188.

- "El ámbito objetivo de la aplicación de la LCSP. Tipología contractual y negocios jurídicos excluidos", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 22, febrer, 2010, p. 43 a 82.

- "La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades", *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 4, gener-desembre, 2017, p. 7 a 30.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1998.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. i GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Editorial Civitas, Madrid, 1993.



Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

GONZÁLEZ PUEYO, J.M., i VIGO MARTÍN, B., *Manual de presupuestos y contabilidad de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014.

GUTIÉRREZ LLAMAS, A., "Competencia para la creación, modificación y alteración de términos municipales: el caso de los Alcázares (comentario a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 30 de mayo de 1989 y a la intervención posterior del legislador)", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1990, p. 147 a 168.

HERNÁNDEZ GIL, A., *Derecho de Obligaciones. Obras Completas*, Tom III, ESPASA CALPE, Madrid, 1988.

JIMÉNEZ APARICIO, E., *Comentarios a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas*, Aranzadi Editorial, Navarra, 2002.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El govern local en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya: primeres reflexions", *Quaderns de Dret Local*, Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 13, febrer, 2007, p. 68 a 86.

JIMÉNEZ-BLANCO, A., "Los contratos de la administración pública", a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

JURISTO SÁNCHEZ, R., *La ejecución del contrato de obra pública*, Hayser y Menet, Madrid, 1991.

LACRUZ BERDEJO, J.L., *Nociones de derecho civil patrimonial e introducción al derecho*, JMB, Madrid, 1989.

LARUMBE BIURRUN, P., M., "El territorio de las Corporaciones Locales: configuración y límites", a MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 1988.

LEGISLACIÓN LOCAL, Textos Legales concordados y anotados del Régimen Local, Tom I, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

LOZANO CUNTADA, B., en referència a "FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: La creación de nuevos municipios por segregación", a *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 2004, p. 152 a 157.

LONGO, F. i YSA, T., *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, EAPC, Barcelona, 2007.

LÓPEZ CASANOVAS, G., (Dir.), *Els nous instruments de la gestió pública*, Col·lecció Estudis Econòmics, núm. 31, La Caixa, Barcelona, 2003.

LLISET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid, 1985.

MALAVÍA MUÑOZ, L., *Manual de tesorería de las Corporaciones Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.

MARTÍN REBOLLO, L., "Modificaciones de los contratos y consecuencias patrimoniales de las modificaciones irregulares (con especial referencia al contrato de obras)" a GÓMEZ-FERRER MORANT, R., (Dir.), *Comentario de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L. i PANO PUEY, E., "Personificacions Instrumentals Locals" a GALÁN GALÁN, A. i VILALTA FERRER, M., (Coords.), *Informe de l'Observatori de Govern Local*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2006.

MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. *Naturaleza jurídica de las leyes ad hoc*, Civitas, Barcelona, 1995.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., ORTEGA JIMÉNEZ, P., i MAURI MAJÓS, J., "Remunicipalización de servicios. Eficiencia i sostenibilitat", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019.

MARTÍNEZ MARÍN, A., *Régimen jurídico de los funcionarios*, Tecnos, Madrid, 2001.

MAURI MAJÓS, J., *La selecció dels funcionaris al servei de les entitats locals de Catalunya*, EAPC, Barcelona, 2002. Del mateix autor:

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- "La negociació col·lectiva en la funció pública local", a MAURI MAJÓS J., (Coord.), *Quina funció pública volem per als nostres ajuntaments?*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Estudis 15, Barcelona, 2003.

MERINO ESTRADA, V., "La prestación conjunta de servicios: mancomunidades y consorcios", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019.

MONTORO CHINER, M.J., "Naturaleza jurídica de las transferencias de bienes de la Generalidad de Cataluña", *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1984, p. 65 a 91. Veure també:

- "Consideraciones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1984, recaída en recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno contra la Ley 2/1982, de 11 de febrero, del parlamento Vasco, que autorizaba al Gobierno Vasco a enajenar el colegio menor <Pascual de Andagoya>", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm 1, 1985, 101 a 104.

- "Privado y público en los parques temáticos de ocio", a VICENTE BLANQUER, D., (Coord.), *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, València, 1999.

MOORE, M.H., *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

MORENO MOLINA, J.A., i PLEITE GUADAMILLAS, F., *La nueva ley de contratos del sector público. Estudio sistemático.*, La Ley, Madrid, 2007.

MORENO GIL, O., *Contratos Administrativos. Legislación y Jurisprudencia*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Los sujetos de la relación jurídico-administrativa" a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, Barcelona, 1998. Del mateix autor:

Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- "Los medios materiales de la Administración Pública: el régimen de sus bienes" a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. II, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

ORTIZ DE SOLÓRZANO AURUSA, C., "Títulos de la transmisión de la empresa y relaciones laborales: las etapas de un proceso de socialización", *Proyecto Social: Revista de relaciones laborales*, núm. 10-11, 2003, p. 187 a 207.

PALMA FERNÁNDEZ, J.L., "El territorio de las administraciones locales. Alteración de términos municipales", a AROZAMENA SIERRA, J., (Coord.), *El derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, Vol. I, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000. Veure també del mateix autor:

- *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Vol. II, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

- *Derecho Administrativo. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, Vol. III, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000.

PAREJO ALFONSO, L., "Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, Vol. III, 1983, p. 2379 a 2422. Podem veure del mateix autor:

- "El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización" a PAREJO ALFONSO, L. (Coord.), JIMÉNEZ-BLANCO, A. i ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de derecho administrativo*, Vol. I, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

PARRA MUÑOZ, J.F., "Los servicios locales" a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord. i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010. D'aquest autor també podeu veure:

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- "Consortios y fórmulas atípicas de gestión de los servicios locales: convenios y asociaciones públicas" a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord. i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010.

PASCUAL MEDRANO, A., "Las "singulares" leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 11, 2011, p. 1 a 21 (document electrònic).

PERETÓ i GARCIA, M., "Les hisendes locals (II): els ingressos tributaris. Els impostos" a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

PÉREZ LUQUE, A., *La provisión y la pérdida de los puestos de trabajo de las corporaciones locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.

PEREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.

PERDIGÓ i SOLÀ, J., *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Banco de Crédito Local, Madrid, 1987.

PONS PORTELLA, M. "La población mínima de los nuevos municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Revista de Estudios y Administración Local, Nueva Época*, núm. 5, gener-juny, 2016, p. 1 a 14 (document electrònic). Veure també:

- "La inaudita STC 108/2017, de 21 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento de Catalunya 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà", *Revista de Estudios y Administración Local, Nueva Época*, núm. 9, 2018, p. 148 a 164.

PRIETO ROMERO, C. i GÓMEZ ALONSO, M., "Informe sobre procedimiento para la transferencia de competencias y servicios entre la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid", *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, núm. 28, febrer, 2012, p. 174 a 180.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

RANGEL, J., "L'organització del món local i els 20 anys d'ajuntaments democràtics", a AAVV., *El futur dels Ajuntaments: vuit visions*, Federació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1999.

RASCÓN GARCÍA, C., *Manual de Derecho Romano*, Tecnos, Madrid, 1992.

RENYER ALIMBAU, J., FUENTES i GASÓ, J.R., SOTO VALLE, J.I., i FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya, 2007-2011*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

RENYER i ALIMBAU, J., "Els ens supramunicipals de caràcter potestatiu: entitats metropolitanes, consorcis i altres formes associatives", a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governos Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

RENYER i ALIMBAU, J., i SABATÉ i VIDAL, J.M., "Els antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002. També:

- "El municipi", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., "El nou disseny de les competències locals", *Quaderns de Dret Local*, Fundació Democràcia i Govern Local, núm. 13, febrer, 2007, p. 20 a 46.

RIU I FORTUNY, R., "La omisión de las transferencias de funciones y servicios en las sentencias del Tribunal Constitucional 155, 178, 179, 193, 201 y 209/1990", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 13, Autonomies, p. 71 a 82.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., "La remunicipalización de los servicios públicos. Aspectos laborales", Seminari sobre Relacions Col·lectives, Federació de Municipis de Catalunya, 16 de desembre de 2015, p. 1 a 44 (document electrònic).

ROYO VILLANUEVA, S., *Los términos municipales y sus alteraciones*, I.E.A.L., Madrid, 1947. Veure també del mateix autor:

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

- "El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español", *Revista de Administración Pública*, núm. 44, 1964, p. 9 a 23.

ROLDÁN BURGOS, F., i MALAVÍA MUÑOZ, LL., "El presupost local "a GIFREU FONT, J. i FUENTES i GASÓ, J.R., (Coords.), *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

SABATÉ i VIDAL, J.M., "La contractació a l'Administració local", a GIFERU FONT, J., (Coord.), *Introducció al dret local de Catalunya*, Cedecs Dret Local, Barcelona, 2002. També veure:

- "El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes", *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno local, juny, 2014, p. 129 a 149.

SÁIZ ANTÓN, M.P. i SAGALÉS GULLAMÓN, J.R., *Els consorcis i les fundacions participats pels ens locals. Aspectes pressupostaris, financers, fiscals i de control*, UAB, Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals, Barcelona, 2010.

SERRALLONGA SIVILLA, M.M., "Alteración de términos municipales. Segregación de municipios", *La administración práctica: Enciclopedia Administración Local*, núm. 6, 2010, 608 a 610.

SAN MARTÍN SEGURA, D., "La alteración de términos municipales en La Rioja y defensa de la autonomía local. Consideraciones a partir de la segregación del exclave de SOMALO", *Anuario Jurídico La Rioja*, Universidad de La Rioja, núm. 15, 2010, p. 219 a 299.

SÁNCHEZ ISAC, J., *Estudios prácticos sobre contratación local*, Civitas, Madrid, 1990. Del mateix autor veure també:

- *La contratación en las corporaciones locales*, Bayern Hnos, Barcelona, 1996

- *Derecho patrimonial de los entes locales*, Bayern Hnos, Barcelona, 1998.

## Tesi doctoral - Enric-Daniel Ollé Bidó

La segregació del municipi de Vila-seca i Salou: teorització sobre el règim jurídic de la divisió de béns, drets i obligacions.

SANCHO REBULLIDA, F. De ASIS, "La novación, que consiste en sustituirse un nuevo deudor en lugar del primitivo, puede hacerse sin el consentimiento de éste, pero no sin el consentimiento del acreedor", a ALBADALEJO, M., (Dir.), *Revista de derecho privado. Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Vol. 1, Tom. XVI, Madrid, 1980, p. 515 a 665.

SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.

SANTIAGO NINO, C., *Introducción al análisis del derecho*, Ariel Derecho, Madrid, 1994.

SANTOS DIEZ, R. i CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1999.

SANZ LARRUGA, F.J., "De la segregación a la fusión de municipios en España", a BALAGUER CALLEJÓN, F. i ARANA GARCÍA, E., (Coords.), *Libro homenaje al profesor Barranco Vela*, Vol. 2, 2014.

SOSA WAGNER, F., *La gestión de los Servicios Públicos*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.

SOSA WAGNER, F., i FUERTES LÓPEZ, M., "Servicios locales y actividades económicas", a MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., (Coord.), *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019.

SOSA WAGNER, F. i DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Estudios de Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.

VAREA MOSQUERA, L. i HERNANZ BODERO, J., "Gestión directa (IV): sociedad mercantil cuyo capital social sea de titularidad pública" a CARBONERO GALLARDO, J.M., (Coord. i Dir.), *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2010.