

**INFORME JURÍDIC RELATIU ALS REQUERIMENTS PER A LA SEGREGACIÓ DEL
NUCLI DE BELLATERRA DEL MUNICIPI DE Cerdanyola del Vallès I LA SEVA
POSTERIOR AGREGACIÓ AL MUNICIPI DE SANT CUGAT DEL VALLÈS**



NUCLI

Dret Administratiu i Urbanisme

NUCLI ADVOCATS SLP
C/ Amposta, 14-18, 3r 1a 08173 - Sant Cugat del Vallès
Tel. 935 442 120 – Fax 935 442 989 – www.nucli.cat

I.- OBJECTE DE L'INFORME.-

L'emissió del present informe a estat sol·licitada per l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra i el seu objecte es determinar els requisits per a la segregació del nucli de Bellaterra del municipi de Cerdanyola del Vallès i la seva posterior agregació al municipi de Sant Cugat del Vallès i, així mateix, el procediment administratiu aplicable, amb especial referència a l'inici, instrucció i resolució de l'expedient quan el mateix s'insta pels veïns afectats.

Sense perjudici d'analitzar totes les possibilitats establertes en la legislació d'aplicació, atès l'entitat que sol·licita l'emissió de l'informe, aquest es centrarà en les vies o mecanismes més directes que pot utilitzar l'Entitat Municipal Descentralitzada, per aconseguir la incoació i tramitació de l'expedient per a la segregació del nucli de Bellaterra del municipi de Cerdanyola del Vallès per a la seva agregació al municipi de Sant Cugat del Vallès.

Per altre banda, el present informe obviarà (atès que no son alternatives viables en aquest moment) la possibilitat de que la segregació i posterior agregació del nucli de Bellaterra es realitzi mitjançant una alteració de termes recíproca entre Cerdanyola i Sant Cugat o mitjançant un acord entre els municipis afectats.

Per últim, s'analitzarà el règim transitori dels òrgans de govern municipal fins que es faci plenament efectiva la segregació i posterior segregació. Així com, la plena vigència i eficàcia de l'actual Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra al llarg del procés i una vegada finalitzat el mateix.

II.- NORMATIVA APLICABLE.- NORMATIVA DE REGIM LOCAL ESTATAL I AUTONÓMICA.- AMBITOS COMPETENCIAIS.-

Per a l'examen de la qüestió plantejada en el present apartat procedeix començar per les previsions normatives contingudes en la nostra Carta Magna. Així:

- **Artículo 137**

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

- **Artículo 140**

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

- **Artículo 148**

«1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)

2º) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local».

- **Artículo 149**

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18ª) Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

Com veiem, la primera premissa constitucional ve donada per la competència autonòmica en matèria d'alteracions dels termes municipals.

Per la seva part, la "Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372 y ApNDL 205), de Bases de Régimen Local", norma que forma part de l'anomenat "bloc de constitucionalitat", disposa en el seu article 13:

- **Artículo 13**

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

El següent pas normatiu ve referit a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que al respecte disposa que serà competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya la matèria que ens ocupa. Així, l'article 151 de l'Estatut, estableix:

- **Article 151. ORGANITZACIÓ TERRITORIAL**

Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre organització territorial, que inclou en tot cas:

- a) La determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya.*
- b) La creació, la supressió i l'alteració dels termes tant dels municipis com dels ens locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i dels altres ens locals; els topònims, i la determinació dels règims especials.*
- c) L'establiment per mitjà de llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local.*

La conclusió evident de l'anàlisi de la normativa examinada ha de ser que **la competència per a regular la creació o alteració del territori d'un municipi és exclusiva de la Generalitat de Catalunya**, que l'articularà mitjançant la legislació o ordenament propi en matèria de règim local.

Ara correspon concretar la normativa catalana a aplicable a la segregació que ens ocupa. En aquest sentit, la regulació, en primer lloc, ve establerta en els articles 10 a 25 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 (Títol II, Capítol I, "Terme municipal"), preceptes dels que destaquem els següents:

- **Article 12.-** Alteració

12.1 El terme municipal pot ésser alterat:

- a) Per agregació total d'un municipi o diversos municipis a un altre de limítrof, al qual s'incorporen.
- b) Per fusió de dos, o més, municipis limítrofs per a constituir-ne un de nou.
- c) Per segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per a constituir-ne un d'independent.
- d) Per segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per a agregar-se a un altre.

12.2 Cap alteració no pot donar lloc a un terme municipal discontinu.

12.3 Els límits territorials dels termes municipals han d'ésser continguts en el mapa municipal, d'acord amb el que estableix l'article 28. Aquests límits territorials dels termes municipals es poden rectificar per a adequar-los a les iniciatives de correcció de disfuncionalitats territorials elaborades per la Comissió de Delimitació Territorial. La modificació ha d'ésser acordada pel Govern de la Generalitat, a proposta del Departament de Governació i Relacions Institucionals, amb informe previ dels municipis afectats i dictamen previ de la Comissió Jurídica Assessora i amb el compliment del requisit establert per l'article 17.1.e).

- **Article 13.-** Agregació total o fusió de municipis

13.1 Es pot procedir a l'agregació total o a la fusió de municipis en algun dels supòsits següents:

- a) Quan hi ha insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per a gestionar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació de règim local.
- b) Quan els nuclis de població formen un sol conjunt amb continuïtat urbana.
- c) Quan consideracions de tipus geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable.

13.2 L'aplicació del que estableix l'apartat 1 comporta la supressió del municipi o dels municipis afectats.

- **Article 14.-** Agregació parcial de municipis

Es pot procedir a l'agregació parcial en els supòsits establerts per l'article 13.1.b) i 13.1.c).

- **Article 16.-** Suficiència de recursos

En cap cas no es pot procedir a l'alteració de termes si no es garanteix que, després de l'alteració, el municipi o els municipis afectats disposaran de recursos ordinaris suficients per a prestar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació de règim local.

- **Article 17.-** Procediment d'alteració de termes

17.1 L'alteració dels termes municipals a què es refereix l'article 12.1 s'ha d'ajustar al procediment següent:

- a) L'expedient s'inicia per acord de l'ajuntament o ajuntaments interessats o del consell o consells comarcals interessats, o bé l'inicia d'ofici el departament competent en matèria d'Administració local. Es pot iniciar també a petició dels veïns, en una majoria del 50%, com a mínim, del darrer cens electoral del municipi o de la part o parts d'aquest en el supòsit de segregació. En aquest últim cas, l'ajuntament ha d'adoptar l'acord en el termini d'un mes, a comptar des de la presentació de la petició en el registre municipal.

b) Els acords municipals o comarcals sobre alteració de termes requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació i s'han de sotmetre a informació pública per un període d'un mes. Les corporacions han de trametre els acords al departament competent en matèria d'Administració local juntament amb la resolució de les reclamacions i les alegacions presentades, la qual s'ha d'adoptar amb el mateix quòrum requerit per a l'acord inicial. També s'ha de fer aquesta tramesa quan l'expedient s'ha iniciat a instància dels veïns per a la segregació de part del municipi, encara que l'acord o els acords municipals no hi siguin favorables.

c) S'ha de demanar informe als ajuntaments i als 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 Assessora són preceptius.

e) El Departament de Governació i Relacions Institucionals ha de posar en coneixement de l'Administració de l'Estat la tramitació de l'expedient.

f) La resolució definitiva de l'expedient s'ha de fer per decret del Govern de la Generalitat i s'ha de publicar al DOGC.

17.2 Abans d'iniciar l'expedient s'ha d'elaborar una memòria que justifiqui els motius i els objectius de l'alteració i que acrediti el compliment dels requisits establerts pels articles 12 a 17.

17.3 En els supòsits d'agregació total i en els de fusió de municipis, l'alteració de termes municipals projectada s'ha de sotmetre a consulta dels veïns dels municipis afectats per l'expedient instruït, per un termini de trenta dies.

- **Article 18.-** Aprovació

18.1 Correspon al Govern l'aprovació de tots els expedients d'alteració dels termes municipals promoguts d'acord amb el que disposa l'article 17, mitjançant decret adoptat a proposta del conseller o consellera del departament competent en matèria d'Administració local. El Govern ha d'aprovar l'alteració dels termes municipals promoguda a iniciativa del municipi o dels veïns si es produeix l'acord favorable dels municipis interessats i no hi formulen objeccions els organismes consultius a què es refereix aquest article.

18.2 [No vigent]

- **Article 19.-** Contingut del decret o la llei d'aprovació

El decret o la llei 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 contrets pels municipis i la fixació de la capitalitat, si escau. Aquestes determinacions s'han d'ajustar als pactes intermunicipals que es poden establir entre els municipis interessats.

En desenvolupament de la normativa exposada s'ha dictat el 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, normativa reglamentària que serà analitzada de forma detallada al llarg del present escrit.

En aquest sentit, cal assenyalar que al llarg del present informe la Llei municipal catalana únicament serà esmentada i analitzada quant les seves determinacions no hagin estat recollides en la normativa reglamentària abans esmentada.

III.- REQUISITS PER A PROCEDIR A LA SEGREGACIÓ DEL NUCLI DE BELLATERA DEL MUNICIPI DE Cerdanyola del Vallès per a la seva agregació al municipi de Sant Cugat del Vallès.- QÜESTIONS I/O ASPECTES A JUSTIFICAR EN L'EXPEDIENT.- DOCUMENTACIÓ DE L'EXPEDIENT.-

3.1.- Supòsits d'alteració de termes municipals.-

Conforme l'article 3.1 del 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, els supòsits en que és possible l'alteració dels termes municipals son els següents:

- a) Per agregació total d'un municipi o de diversos municipis a un altre de limítrof, al qual s'incorporen.
- b) Per fusió de dos o més municipis limítrofs per constituir-ne un de nou.
- c) Per segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per constituir-ne un d'independent.
- d) Per segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per agregar-se a un altre.

Com ja hem assenyalat al definir l'objecte del present informe, en aquest document procedirem a l'anàlisi de la possibilitat d'alterar els termes municipals de Cerdanyola del Vallès i Sant Cugat del Vallès mitjançant la segregació de Bellaterra del primer municipi per a procedir a l'agregació d'aquest àmbit territorial al segon.

Al respecte cal des de un primer moment assenyalat, per sortir al pas de qualssevol argument que es pugui plantejar, que el principi d'autonomia local, principi vertebrador de l'organització territorial bàsica, tant estatal com autonòmica, com a dret de la col·lectivitat local a participar, mitjançant òrgans propis, en el govern i administració dels assumptes que li son propis, no engloba en el seu contingut el reconeixement d'un dret a la preservació del municipi individualment considerat, que garanteixi la inalterabilitat dels seus límits territorials (Sentència del Tribunal Suprem de 7 de juny de 2005, Secció Tercera Sala del Contenciós-Administratiu, RJ\2005\4328).

En aquest sentit, cal deixar ja aquí palès que en la resolució de l'expedient de segregació, la decisió final es independent de la posició dels municipis afectats exposada al llarg de la tramitació, tal i com estableix el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 437/2001, d'11 d'octubre, al resoldre en relació a una segregació per constituir un nou municipi:

*Segons l'article 23.3 RDTPELC, la fase municipal de l'expedient ha de culminar amb un acord municipal de resolució de les alegacions i sobre la procedència de la segregació. L'acord del Ple de l'Ajuntament de Naut Aran, de 17 de març de 1999, es va limitar a donar-se per assabentat de la informació pública i a donar trasllat de tota la documentació al Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat per a la seva resolució. Aquest acord s'aparta dels termes concrets de l'exigència reglamentària esmentada. Ara bé, l'Administració de la Generalitat va continuar l'expedient: "ja que la seva paralització suposaria privar els veïns dels seus drets, i a més, **s'ha de significar que en tot cas la resolució de l'expedient correspon al Govern de la Generalitat que ha de conèixer l'expedient i resoldre'l encara que els municipis afectats no adoptin el corresponent acord o aquest acord no sigui favorable** (article 22.3 i 25 RDTPELC)".*

L'expedient va ser tramès al Departament de Governació i Relacions Institucionals, finalitzant la fase local del mateix, i d'acord amb l'article 25.1 RDTPELC ha estat informat per la Comissió de Delimitació Territorial.

En definitiva, es pot considerar que s'ha culminat correctament la instrucció de l'expedient.

3.2.- Requisits per a procedir a la segregació del nucli de Bellaterra del municipi de Cerdanyola del Vallés per a la seva agregació al municipi de Sant Cugat del Vallés.-

Els principals requisits per a procedir a la segregació parcial d'un d'una part d'un municipi per agregar-se a un altre municipi es troben establertes en l'article 8.1 del Decret 244/2007:

- Que els nuclis de població formin un sol conjunt amb continuïtat urbana.
- Quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable.

Aquests requisits generals, conjunta o independentment, han de ser el nucli de la justificació de la segregació i posterior agregació.

Cal assenyalar que el concepte "continuïtat urbana" dels nuclis de població es pot entendre definit en l'article 4.1. apartat b), del Decret 244/2007 ("s'entén que els nuclis de població formen un sol conjunt urbà quan, d'acord amb les normes d'ordenació urbanística dels municipis, resulti que entre els sòls classificats d'urbans o d'urbanitzables no hi ha solucions de continuïtat").

Per altre banda, en relació a l'abast de l'incís "**consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable**" la Comissió Jurídica Assessoradora en el seu Dictamen 447/2001, de 18 d'octubre (al analitzar la normativa anterior a l'actualment vigent, però d'identificació contingut pel que aquí ens interessa) estableix:

VII.- La lletra b) de l'article 14 preveu que es pot procedir a la segregació d'una part d'un municipi per agregar-la a un altre "quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable". Aquesta fórmula està constituïda d'una manera més genèrica que la condició estudiada en l'anterior fonament jurídic. D'una banda, la definició o qualificació es fa amb conceptes amplis i, a més, no han de donar-se tots; n'és suficient un. D'altra banda, la indicació de la consideració o consideracions no requereix una relació de necessitat, sinó que és suficient que sigui aconsellable. En aquestes circumstàncies, el marge d'apreciació de l'Administració és ampli però és imprescindible que sigui coherent amb les finalitats perseguides.

A més, els requisits "principals" exposats, ho són sense perjudici d'altres requisits que podríem qualificar de "secundaris", però no per això menys importants, atès que obligatòriament també han de concorre. Requisits "secundaris" que seguidament passem a exposar:

- En cap cas no es pot fer l'alteració dels termes si no es garanteix que, després de l'alteració, **el municipi o els municipis afectats disposaran de recursos ordinaris suficients per prestar els serveis mínims obligatoris** que estableix la legislació de règim local (art. 3.3 del Decret 244/2007).
- **El municipi al qual es fa l'agregació ha de tenir més potencial demogràfic i econòmic que la part del municipi objecte de la segregació** (art. 8.2 del Decret 244/2007). Aquest precepte ha incorporat els criteris ja establerts respecte l'anterior normativa per la Comissió Jurídica Assessoradora, Així, Dictamen 506/2001, de 22 de novembre, referint-se a un Dictamen anterior de 1995, estableix: "Ara bé, com ja ha dit aquesta Comissió Jurídica Assessoradora, per exemple en el Dictamen 179/95, de 14 de setembre de 1995, el precepte "ha de ser interpretat en el sentit que els termes de comparació s'han de produir entre el municipi que rep l'agregació, que ha de tenir un major contingut i potencial demogràfic i el territori que és objecte de segregació, però no el municipi del qual procedeix (...).

Seguin el fil argumental exposat, afegim un requisit que, si bé no està previst en la norma pel tipus d'alteració de terme municipal que ens ocupa (segregació per realitzar una posterior agregació), entenem que resultaria molt positiu justificar en l'expedient, en concret, el previst en l'article 7.2 del reiterat Decret 244/2007: **Justificar que la segregació i posterior agregació comporta una millora objectiva en la prestació de serveis en l'àmbit.**

Per últim i encara que vingui referida a normativa estatal on la segregació ha de venir referida a "notorios motivos de necesidad o conveniencia" enfront dels criteris establerts en l'article 8.1 del Decret 244/2007, convé portar a col·locació la Sentència del Tribunal Suprem de 3 de novembre de 2009 (Secció Tercera Sala del Contenciós-Administratiu) RJ\2010\1254 que estableix:

*TERCERO.- (...) En cualquier caso, los términos "notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa" identifican conceptos jurídicos indeterminados, los cuales deben ser integrados por la Administración competente en atención a las circunstancias que concurran en el caso concreto. Al respecto hay que tener a colación el fundamento de derecho 6º de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera y Sección Tercera) de 10 de junio de 1999 (RJ 1999, 4333)_cuando dice: "La expresión "notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa" que el artículo 5 utiliza, constituye un concepto jurídico indeterminado, cuya aplicación al caso debe hacerla la Administración mediante una razonada concreción de los elementos de hecho, en virtud de los cuales la potestad puede ser ejercitada. La indeterminación del concepto no excluye la obligada concurrencia del presupuesto habilitante, ni permite que la Administración actúe sin que éste se produzca. En presencia de estos conceptos se ha de ser mucho más exigente en el requisito de motivación del acto administrativo, debiendo quedar clara cuál es la finalidad perseguida con él, y que la misma potencialmente puede lograrse mediante los mecanismos puestos en movimiento, sin necesidad de acudir a otros menos favorables. Este rigor debe acentuarse en el ejercicio de aquellas potestades que suponen restricción de derechos o intereses de personas o entidades en beneficio de otras. En relación con la segregación de municipios, tendiendo precisamente a esta relación inversamente proporcional de beneficio y perjuicio entre los entes enfrentados, puede decirse, con la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 1.989 (RJ 1989, 9403) , que la actuación "no puede ser una cosa caprichosa o arbitraria, sino que tiene que hallarse plenamente justificada y reducirse a lo imprescindible, dentro de un lógico desenvolvimiento de las circunstancias, cuando tal segregación no es producto de un concierto de voluntades de los dos Ayuntamientos interesados". Pero es que, además, la idea de "conveniencia" no debe ser aislada de un contexto general y referirla sólo al municipio que va a experimentar el aumento de superficie, pues en ese caso lo normal es que siempre se produzca para él. **La "conveniencia", por eso, ha de ser para el interés común y no responder a un criterio exclusivamente de expansión, cuando las finalidades que se persiguen pueden ser satisfechas en el propio territorio del municipio que pretende la anexión". Finalmente, no conviene olvidar que tanto el RDL 781/1986 como el RD 1690/1986 usan el calificativo "notorios", término indicativo de que (los motivos) deben ser evidentes y concluyentes, esto es, deberán revestir gran intensidad y serán perceptibles sin gran esfuerzo de análisis.***

3.3.- Documentació de l'expedient.-

La documentació mínima que ha d'incorporar l'expedient conforme l'article 13 del Decret 244/2007, es la següent:

- **Article 13.- Documentació**

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.

D'aquesta documentació, la més important i la que, de fet, es absolutament necessària per a l'inici de l'expedient, es l'anomenada "Memòria justificativa", que ha d'exposar motivadament els motius i els objectius de l'alteració i, així mateix, acreditar la concurrència dels requisits necessaris per a procedir a la mateixa (article 17 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 i article 10 del reiterat Decret 244/2007).

Ens permetem assenyalar algunes qüestions que entenem que ha de tractar la Memòria encara que no estigui establert de forma expressa en la norma. En aquest sentit, el Decret que posa fi a l'expedient (article 18 del Decret 244/2007) ha de preveure entre altres qüestions:

- La divisió de béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també la de les obligacions, deutes i càrregues i l'assignació de personal.
- El lliurament de tots els expedients en tràmit que afectin i facin referència exclusiva a la part o parts segregades, per còpia autenticada, i també tota la documentació necessària per al funcionament normal de l'activitat municipal.

De conformitat amb tot allò exposat precedentment, podria resultar molt positiu que en la Memòria es preveïessin ja d'inici les qüestions exposades.

IV.- MARC TERRITORIAL DE LA SEGREGACIÓ OBJECTE DEL PRESENT INFORME.-

L'àmbit objecte de la proposta és el definit al plànol que s'adjunta al present informe, i que incorpora el territori sencer de la EMD de Bellaterra i el sector de can Fatjó.

Aquest àmbit és el escollit pels veïns que tenen la iniciativa de la proposta de segregació-agregació, i la seva definició ha d'estar justificada per les esmentades consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu.

Per bé que en el cas que ens ocupa les circumstàncies geogràfiques tenen una significació objectiva, la memòria de l'expedient és el document que haurà de justificar la idoneïtat de l'àmbit territorial acollit.

V.- EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU APLICABLE.-

5.1.- Inici de l'expedient.- Legitimació.- Iniciativa veïnal.- Obtenció de dades per a redactar o completar la documentació necessària.-

5.1.1.- Inici de l'expedient.- Legitimació.-

Conforme allò previst en l'article 9 del 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, la iniciació (o si es vol, l' incoació) de l' expedient d'alteració de termes municipals correspon:

- a) A l'ajuntament o ajuntaments interessats .
- b) El consell o consell comarcals interessats
- c) El Departament de Governació i Administracions Públiques.
- d) Els veïns, en una majoria de cinquanta per cent, com a mínim, del darrer cens electoral del municipi, o de la part objecte d'alteració de termes.

Atès que el present informe ha estat sol·licitat per l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra, entitat local menor que no es troba legitimada per instar i/o tramitar l'expedient d'alteració que ens ocupa, el present informe es centrarà en les vies o mecanismes més efectius per a l'Entitat per aconseguir la incoació i tramitació de l'esmentat expedient. En concret, entenem que la via d'iniciació de l'expedient més directe per a la Entitat Municipal Descentralitzada es la veïnal, es a dir, que sol·licitin l'inici de l'expedient els **veïns que representin més del cinquanta per cent del darrer cens electoral del municipi, o de la part objecte d'alteració de termes**. Es a dir, són, en aquest cas, els veïns qui determinen l'àmbit territorial respecte el que es formula la sol·licitud d'alteració de terme municipal.

En aquest sentit, ha quedat clarament demostrat l'interès veïnal en modificar l'actual organització territorial on es veu enquadrada Bellaterra amb els resultats obtinguts en la consulta que es va realitzar sobre aquest tema.

L' importància de que una ampla majoria dels veïns afectats recolzin la petició que ens ocupa ve reconeguda per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Aragó de 25 de febrer de 2002 (Secció 1ª Sala del Contenciós-Administratiu) RJCA\2002\663, que estableix:

TERCERO

En lo que respecta al interés público permanente, es innegable la importancia que tiene la voluntad de los habitantes de un territorio para la determinación respecto a su integración en uno u otro término municipal, y así resulta del art. 5 de la Carta Europea de Autonomía Local, conforme a la cual: «para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso pretenden su segregación del término municipal de Zaragoza, aspirando alcanzar y desarrollar el grado de autonomía municipal que permita a la población de aquel núcleo dentro de los límites constitucional y normativamente establecidos plantear y alcanzar aquellas respuestas que consideren adecuadas en relación con el ámbito municipal.

Así, puede entenderse como motivo de interés público el relativo a dar satisfacción a los expresados anhelos de autonomía, en el ámbito municipal, de los habitantes de lo que puede ser considerado como un núcleo de población homogéneo, definido y diferenciado del resto del término municipal al que pertenecía, valorando que con dicha solución favorable se permite alcanzar una legítima aspiración que razonablemente derivará en una mayor sintonía de los vecinos con la entidad local resultante, con la consecuencia de una mayor participación de aquéllos y, cabe suponer, con un incremento de la atención y eficacia en la gestión ante tal vinculación entre la Administración y los vecinos a que la misma sirve, todo ello por supuesto siempre que concurran los demás requisitos

exigidos para aprobar la segregación y por lo tanto siempre que esta última no genere unos inaceptables perjuicios para los otros habitantes del término municipal original, o incluso para otros intereses superiores merecedores de preferente protección, ya que en estos últimos supuestos ya no podría hablarse de la concurrencia de un verdadero interés público en favor de la segregación. En este sentido STSJ Galicia 13-4-1999.

5.1.2.- Legitimació.- Iniciativa veïnal.-

Tal i com estableix l'apartat 4 de l'article 9, aquí analitzat, **pot instar la iniciació de l'expedient una "comissió promotora" formada com a mínim per un president i dos vocals, la qual tindrà que presentar la petició de segregació i agregació de part del terme municipal juntament amb l'acreditació (davant Notari o el Secretari de l'Ajuntament) del recolzament de la mateixa per part de, com a mínim, el 50% dels veïns empadronats en el territori afectat per la segregació i agregació.**

Cal assenyalar que l'acreditació de les signatures realitzades en recolzament de l'alteració dels termes la podrà realitzar tant el secretari de l'Ajuntament de Cerdanyola com el secretari de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra atès que ambdós son fedataris públics locals. Cal destacar que tal i com estableix l'article 92.3.a) de la Ley de Bases de Regimen Local, els funcionaris amb habilitació de caràcter nacional tenen atribuïdes, entre altres, l'anomenada "fe pública". Es a dir, tenen competència per acreditar fefaentment els actes corresponents o relacionats amb la seva funció. En idèntic sentit, els articles 2.1.a) i 3.2.i) del RD 128/2018, de 16 de març, pel que es regula el règim jurídic dels funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional.

Per altre banda, encara que la norma no ho regula, entenem que **l'esmentada Comissió Promotora es pot crear mitjançant una simple acta de constitució signada per tots els seus membres fundadors.**

La Comissió Promotora tindrà que redactar i aportar conjuntament amb la sol·licitud d'inici de l'expedient, la documentació necessària (documentació analitzada en l'anterior apartat 3.3 del present escrit, essent el document més important l'anomenada Memòria justificativa).

5.1.3.- Obtenció de dades per a redactar o completar la documentació necessària.-

Per a poder realitzar en condicions la redacció dels documents necessaris la normativa atribueix a la Comissió Promotora una facultat que creiem importantíssima, en concret, la de sol·licitar i obtenir de les Administracions implicades les dades necessàries per a poder redactar la memòria justificativa, aquestes dades i/o documentació haurà d'esser facilitada en el termini màxim d'un mes a comptar de la data de presentació de la sol·licitud corresponent (article 10.2 del Decret 244/2007).

5.2.- Instrucció de l'expedient per iniciativa veïnal.- Acord d'inici.- Instrucció i resolució.- Terminis.- Subrogació.- Caràcter del silenci.-

5.2.1.- Instrucció de l'expedient per iniciativa veïnal.-

En primer lloc i a afectes informatius, cal assenyalar que, en el seu cas, els expedients d'alteració de termes municipals els ha d'instruir l'Administració que ha promogut la iniciativa (article 11 Decret 244/2007), entenem que aquestes Administracions son les establertes en l'article 9.1 del Decret 244/2007 (Ajuntaments, Consell Comarcals, Generalitat).

Com s'ha reiterat al llarg del present informe, ens centrarem en l' instrucció de l'expedient per iniciativa veïnal, la qual ve regulada en l'article 12 del Decret 244/2007, precepte que estableix:

Article 12.- Instrucció per iniciativa veïnal

12.1 En el cas que l'expedient l'hagin iniciat els veïns, la instrucció correspon a l'ajuntament al qual pertanyen. Si hi ha més d'un ajuntament afectat, la instrucció de l'expedient correspon al que determinin els mateixos ajuntaments i, si no hi ha acord, al que determini la persona titular del Departament de Governació i Administracions Públiques, amb audiència prèvia dels ens locals afectats i de la comissió promotora.

12.2 L'ajuntament ha d'adoptar un acord sobre la petició formulada i iniciar la instrucció de l'expedient, en el termini màxim de dos mesos a comptar de la seva presentació en el registre municipal. Aquest acord s'ha de comunicar al Departament de Governació i Administracions Públiques i al president de la comissió promotora. Si l'ajuntament no pren l'acord dins el termini esmentat, la comissió promotora pot sol·licitar al Departament de Governació i Administracions Públiques que es faci càrrec de la instrucció de l'expedient.

1.2.3 El termini per instruir i resoldre l'expedient és de dotze mesos a comptar des que els veïns presentin la seva sol·licitud. La manca de resolució expressa en el termini esmentat produeix efectes desestimadors de la sol·licitud.

En el supòsit que ens ocupa, i atès que partim del fet que l'expedient l'iniciaran els veïns constituïts en Comissió Promotora, **la instrucció del mateix correspon a l'ajuntament al qual pertanyen inicialment els esmentats veïns**, es a dir, l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès.

En aquest sentit, cal apuntar, que **l'inici de l'expedient i la seva instrucció per part municipal es un acte obligatori degut**, no queda en mans de l'Administració local el poder decidir si s'instrueix o no l'expedient. En aquest sentit, es taxatiu el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 506/2001, de 22 de novembre, al establir:

En qualsevol cas, l'Ajuntament de Sant Guim de Freixenet, ha impulsat l'expedient de manera adequada, segons que resulta dels antecedents, si s'admet, que, tractant-se en definitiva d'un acte degut, no es rellevant que no consti en la certificació corresponent el quòrum d'assistència a la sessió en la qual es pren l'acord de 4 de juliol de 1998, d'inici de l'expedient (...).

Així, en el tipus d'expedient que ens ocupa, els veïns posseeixen l'anomenat **"dret al tràmit"** el qual ha estat reconegut per la jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentències 26-6-85 RJ\1985\3266 i 3-11-1988 RJ\1988\9264), així com per diverses resolucions dels Tribunals Superiors, entre aquestes últimes, ens permetem transcriure, al ser altament il·lustrativa, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 10 de novembre de 1998 (Secció 2ª Sala del Contenciós-Administratiu) RJCA\1998\4255, que estableix:

SEGUNDO.- La obligación de la Administración de resolver, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulan por los interesados, que el art. 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993\246) proclama tiene como lógico correlato la obligación administrativa de tramitar el procedimiento legalmente establecido para arribar a aquella resolución expresa (art. 53.1 LPAC). El procedimiento aparece así como una serie o sucesión de trámites, fases y actos, exigidos como garantía formal del acierto de la decisión y de los derechos e intereses de los administrados.

TERCERO.- Desde tal óptica es claro que el administrado, el ciudadano goza del derecho a la tramitación por la Administración de aquel procedimiento que la norma oportuna ha previsto para arribar a la resolución que ha de dar respuesta administrativa a su pretensión. Esto, que podría llamarse derecho al trámite, es lo que aparece confusamente insatisfecho en el presente caso por la Administración municipal demandada; la cual al responder al administrado que «el Ayuntamiento no ha dado continuidad en la tramitación administrativa del expediente», no ha hecho sino hurtarle al administrado, a la entidad actora, aquel procedimiento específico que el artículo 60 del Decreto Legislativo 1/1990, de 12 julio (RCL 1990\2759CC AA y LCat. 1990, 266), por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia urbanística, ha previsto para la tramitación de los planes parciales de iniciativa particular hasta su aprobación o desaprobarción por las Administraciones con competencia de ordenación territorial.

CUARTO.- Decir, como dice, en su impugnada resolución la Administración municipal demandada que «no ha donat continuïtat a la tramitació administrativa de l'Expedient», es tanto como burlar los derechos más elementales que todo administrado ostenta frente a las Administraciones Públicas, privarles de toda defensa frente al actuar o, mejor, en este caso la inactividad de la Administración, olvidando que ésta se halla puesta al servicio de los ciudadanos y que las reglas que rigen su funcionamiento interno, el procedimiento administrativo, no es sino «el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos de los ciudadanos y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos (Exposición de Motivos de la Ley 30/1992). De ahí y de la exigencia constitucional que ello traduce (art. 105 CE [RCL 1978\2836y ApNDL 2875]) deriva aquel haz de derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, comenzando por el de «conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la consideración de interesados», que el art. 35.1 de la LPAC concreta, y que la resolución impugnada ha de plano ignorado.

Els drets exposats en el dictamen i sentències analitzats, com no podria ser d'una altra manera, han estat recollits en l'actualment vigent "Ley 39/2015, de 1 octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas", en concret i entre altres, en els seus articles 21 (obligación de resolver) i 53.1 (derechos de los interesados en el procedimiento administrativo). Drets aquests que, abundant en tot allò exposat, venen recolzats per la responsabilitat directa del personal al servei de l'Administració en el supòsit de que els expedient no es tramitin amb la deguda diligència (article 20, Ley 39/2015) i, així mateix, en el dret a identificar al personal sota la responsabilitat del qual es tramita el corresponent expedient (article 53.1.b, Ley 39/2015).

5.2.2.- Acord d'inici.- Instrucció i resolució.- Terminis.- Subrogació.- Caràcter del silenci.-

Els aspectes procedimentals objecte del present apartat es troben regulats en l'article 12.2 del Decret 244/2007. Precepte que, en síntesi, estableix:

- L'Ajuntament al que correspon iniciar l'expedient ha d'adoptar un acord sobre la petició formulada per la Comissió Promotora, en el termini màxim de dos mesos a comptar des de la presentació de la sol·licitud (l'article 17.1.b de la Llei de Règim Local Catalana estableix el termini d'un mes, no obstant estarem al mes llarg establert reglamentàriament).
- Aquest acord s'ha de notificar al Departament competent de la Generalitat de Catalunya i al president de la Comissió Promotora (el Departament de la Generalitat de Catalunya competent en aquests moments es el Departament de Presidència, en el organigrama del qual s'ubica la Direcció General d'Administració Local).
- Si en el termini de dos mesos l'Ajuntament no adopta l'acord esmentat la Comissió Promotora podrà sol·licitar que el Departament competent es faci càrrec de la instrucció de l'expedient.

Conforme l'article 12.3 del Decret 244/2007 **hi ha un termini màxim i total de 12 mesos per a instruir l'expedient per l'Ajuntament i resoldre el mateix definitivament per part de la Generalitat de Catalunya**, termini a comptar des de la presentació de la sol·licitud per la Comissió Promotora. De no adoptar-se cap acord cal assenyalar que el silenci té caràcter negatiu, es a dir, produeix efectes desestimatoris, obrint la via impugnatòria davant la Jurisdicció contenciós-administrativa.

Conforme l'article 17.1.b) de la Llei municipal i de Règim Local catalana, tots els acord municipals sobre alteració de termes requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació.

5.3.- Fases de la instrucció.- Informes preceptius a emetre.-

5.3.1.- Fases de la instrucció.-

Tal i com estableix l'article 14 del Decret 244/2007, les fases de la instrucció de l'expedient per part, en principi, de la Corporació Local corresponent, son:

- **Tràmit de informació pública** per un període mínim de 60 dies (entenem que hàbils) mitjançant exposició en el taules d'anuncis i publicació al DOGC (el període d'informació es d'un mes conforme l'article 17.1.b) de la LLMRC. Entenem que cal aplicar al termini més favorable pels interessats).
- Finalitzat el tràmit d'informació pública, l'expedient i al·legacions presentades s'ha de sotmetre a **informe dels ens locals afectats** (entre els qual cal incloure la Entitat Municipal descentralitzada de Bellaterra, l'Ajuntament de Sant Cugat, la Diputació De Barcelona, el Consell Comarcal del Vallès Occidental, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, etc ...), el qual s'haurà d'emetre en el termini de dos mesos. De modificar-se substancialment la proposta com a conseqüència de la tramitació, l'ens instructor haurà d'adequar la documentació presentada.
- Realitzats els tràmits anteriors la Corporació Local instructora haurà d'adoptar un **acord**, per majoria absoluta del nombre legal del seus membres, **sobre la procedència de l'alteració i sobre les reclamacions i les al·legacions formulades** i trametre tot l'expedient al Departament de Governació per la seva Resolució, tot plegat en el termini màxim de 6 mesos des de la presentació de la documentació per la Comissió Promotora com seguidament s'explicarà.

5.3.2.- Informes.-

L'article 15 del Decret 244/2007, disposa:

Article 15.- Informes

15.1 L'acord i l'expedient s'han de trametre al Departament de Governació i Administracions Públiques. La Direcció General d'Administració Local ha d'elaborar un informe sobre la seva procedència en el termini de dos mesos.

15.2 L'expedient complet s'ha de sotmetre a informe de la Comissió de Delimitació Territorial i a dictamen de la Comissió Jurídica Assessora successivament, les quals disposen d'un termini de dos mesos per emetre el seu informe o dictamen.

15.3 Simultàniament a la sol·licitud del dictamen a la Comissió Jurídica Assessora, la tramitació de l'expedient s'ha de posar en coneixement de l'Administració de l'Estat.

Com veiem, una vegada tramès l'expedient al Departament de la Generalitat competent, cal incorporar al mateix **informe de la Direcció General d'Administració Local**.

Posteriorment, l'expedient complert ha de ser **informat de forma preceptiva per la Comissió de Delimitació Territorial** i, successivament, **s'ha d'emetre, també preceptivament, dictamen per la Comissió Jurídica Assessora** (cadascun d'aquest organismes té dos mesos per a l'emissió de l'informe o dictamen). Simultàniament a l'emissió de dictamen per la Comissió Jurídica Assessora s'ha de **posar en coneixement de l'Administració de l'Estat** la tramitació de l'expedient.

5.4.- Resolució de l'expedient.- Termini per dictar la resolució definitiva.- Caràcter del silenci.- Contingut de la norma d'aprovació.- Execució.-

5.4.1.- Resolució de l'expedient.- Termini per dictar la resolució definitiva.- Caràcter del silenci.-

L'article 17 del Decret 244/2007, estableix:

Article 17.- Resolució

17.1 La resolució definitiva de l'expedient s'ha de fer per decret del Govern de la Generalitat i s'ha de publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al Boletín Oficial del Estado.

17.2 El Govern de la Generalitat ha d'aprovar l'alteració dels termes municipals promoguda a iniciativa municipal o dels veïns quan es produeix l'acord favorable dels municipis interessats i no hi formulen objeccions la Comissió de Delimitació Territorial ni la Comissió Jurídica Assessora.

17.3 En el cas que l'expedient l'hagi iniciat el Departament de Governació i Administracions Públiques o a instància d'un consell comarcal, l'alteració dels termes s'ha d'aprovar per llei de Parlament de Catalunya, si en el tràmit d'informe hi formulen oposició un o més d'un dels municipis afectats.

17.4 La resolució definitiva de l'expedient s'ha de produir en el termini de sis mesos, a comptar de la seva recepció al Departament de Governació i Administracions Públiques. La manca de resolució expressa dins d'aquest termini produeix efectes desestimadors de la sol·licitud.

La resolució de l'expedient es realitza mitjançant Decret de la Generalitat de Catalunya, i aquesta resolució ha de ser favorable quan existeix acord favorable dels municipis afectats i no hi formulin objeccions ni la Comissió de Delimitació Territorial ni la Comissió Jurídica Assessora. En altre cas, si consta la oposició d'alguns d'aquests organismes, com ara un dels Ajuntaments afectats, la resolució pot ser favorable o desfavorable a l'alteració de termes, i justificar-se en cada cas.

En la hipòtesi objecte del present informe, al iniciar-se l'expedient per iniciativa veïnal no resulta d'aplicació allò establert en l'apartat tercer del precepte transcrit, pel que l'alteració de termes no haurà d'aprovar-se per llei del Parlament de Catalunya.

Per últim, assenyalar que conforme l'apartat 3 de l'article 17 del Decret 244/2007, el termini per a resoldre que té el Departament competent de la Generalitat de Catalunya es de 6 mesos, a comptar des de la recepció de l'expedient, essent negatiu el caràcter del silenci. Es a dir, si conforme l'article 12.3 de l'esmentat Decret el termini màxim per a instruir i resoldre l'expedient es de 12 mesos i l'article 17.3 atorga a la Generalitat el termini de 6 mesos per a la resolució del mateix, la tramitació municipal no pot, en cap supòsit, superar el termini de 6 mesos.

5.4.2.- Contingut de la norma d'aprovació.-

L'article 18 del Decret 244/2007, estableix:

Article 18.- Contingut de la norma d'aprovació

18.1 El decret o llei d'alteració dels termes municipals ha de precisar:

- a) El nom del municipi*
- b) El nucli urbà en el qual s'ha de fixar la capitalitat, si escau.*
- c) La delimitació dels termes municipals afectats.*

d) La divisió de béns, drets, accions, usos públics i aprofitaments, i també la de les obligacions, deutes i càrregues i l'assignació de personal.

e) El lliurament de tots els expedients en tràmit que afectin i facin referència exclusiva a la part o parts segregades, per còpia autenticada, i també tota la documentació necessària per al funcionament normal de l'activitat municipal.

18.2 L'efectivitat de l'alteració de termes municipals queda condicionada al compliment de la resolució en tots els seus extrems. Pel que fa al requisit de l'apartat 1.c) d'aquest article, s'entén complert quan s'hagi procedit a la fitació de la nova línia de terme i l'acte tingui ferma legal.

El precepte es clar i taxatiu al establir el contingut del Decret d'aprovació de l'alteració de termes. Cal assenyalat que en el supòsit que ens ocupa alguns punts resultarien improcedents (p.e. nom del municipi i capitalitat).

5.4.3.- Execució.-

L'article 19 del Decret 244/2007, regula l'execució de la norma d'aprovació de l'alteració de termes. En síntesi, l'esmentada norma:

- Haurà d'executar-se pels Ajuntaments afectats la divisió patrimonial i lliurament d'expedients en tràmit, en el termini de 2 mesos a comptar des de la publicació de la norma.
- En el mateix termini el Departament competent de la Generalitat de Catalunya haurà d'efectuar la fitació dels termes municipals afectats.

VI.- LA CONTINUITAT DE L'ENTITAT MUNICIPAL DESCENTRALITZADA DE BELLATERRA.- COMPETÈNCIES.-

6.1.- Qüestió prèvia.- L'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra.-

Cal, amb caràcter previ, explicitar uns molts senzills antecedents per a posar en context que va significar i, en especial, a que va respondre, la creació de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra

Així, Bellaterra es va configurar originàriament com a zona residencial i d'estiu a la dècada dels anys 20 del segle passat. La data fundacional està establerta en l'any 1930, l'any en què el tren va fer parada per primer cop a l'estació, tot i que segons alguns documents, l'efectiva urbanització de Bellaterra comença dos anys abans, el 1928.

En el creixement i el desenvolupament de Bellaterra van intervenir diversos factors. El tren i la carretera són, naturalment, motius amb molt de pes i que van portar a que, amb el pas dels anys, el nombre de cases de Bellaterra va anar creixent gradualment, configurant-se un molt important sentiment identitari, de pertinença, que va derivar en un llarg camí de reivindicacions enfront, especialment, el municipi del qual administrativament sempre ha format part Bellaterra, Cerdanyola del Vallès

En aquest sentit, ja a finals dels anys 70, Bellaterra va intentar ser una entitat local menor però finalment no es fins l'any 2004 quan s'inicia l'expedient administratiu que va finalitzar amb la creació de l'Entitat per Decret de la Generalitat de Catalunya 167/2009, de 3 de novembre, el qual seguidament analitzarem.

6.2.- La creació de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra.- Decret 167/2009.-

Prèvia la tramitació legalment aplicable, mitjançant Decret 167/2009, de 3 de novembre, (DOGC 5499 de 5/11/2009) del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya, es va establir i regular la creació de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra (EMD de Bellaterra).

Es a dir, l'esmentat Entitat Municipal Descentralitzada va ser creada per una disposició reglamentària signada pel Conseller del Departament que va formular la proposta i pel President de la Generalitat. La norma reglamentària que ens ocupa resulta del següent tenor literal:

Article 1

Aprovar la constitució de l'entitat municipal descentralitzada de Bellaterra, en el terme municipal de Cerdanyola del Vallès.

Article 2

L'entitat municipal descentralitzada de Bellaterra comprèn els sectors coneguts com a Bellaterra, Can Domènec i Turó de Sant Pau.

Els límits territorials de la nova entitat són els que consten en el plànol que figura en la pàgina 53 de l'expedient administratiu. El Departament de Governació i Administracions Públiques, l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès i l'òrgan de govern de l'entitat municipal descentralitzada de Bellaterra estendran conjuntament l'acta de fitació dels límits aprovats.

Article 3

L'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès i l'òrgan de govern de la nova entitat procediran a executar la segregació patrimonial resultant de la constitució de l'entitat municipal descentralitzada.

Article 4

L'òrgan de govern que regirà la nova entitat fins a les pròximes eleccions locals es constituirà conforme al que disposa el Decret 78/1998, de 17 de març, pel qual es regulen les comissions gestores municipals.

Disposició final

Es faculta el conseller de Governació i Administracions Públiques per dictar les resolucions necessàries per donar compliment a aquest Decret.

Com veiem, la norma reglamentària transcrita regula la creació de l'Entitat i no preveu cap supòsit en que la norma, es a dir, la creació de l'entitat, es vegi derogada, ja sigui de forma implícita o explícita.

Tanmateix cal ressaltar que l'Estatut de Catalunya reconeix la institució de l'Entitat Municipal Descentralitzada com a ens local amb identitat pròpia, distinta de la que correspon al municipi.

7. Les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. La llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència.

En aquest sentit, convé deixar palès que **les competències de les entitats municipals descentralitzades creades abans de la "Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local"** son fruit de la anomenada descentralització, la qual es dona entre Administracions Públiques amb personalitat jurídica pròpia, suposant el trasllat de

competències d'una Administració territorialment superior a un altra de territori més limitat, és a dir d'una persona jurídica pública a una altra diferent.

Per contra, la **desconcentració** suposa la transferència amb caràcter permanent (fins que es derogui la norma que l'habilita) d'una competència d'un òrgan superior a un inferior, dintre de la mateixa Administració. En definitiva, una competència descentralitzada passa a ser titularitat de l'ens receptor, i una competència desconcentrada segueix sent titularitat de l'ens que la cedeix, i que la pot recuperar si així ho acorda.

La diferencia exposada entre els conceptes descentralització i desconcentració, aplicada a les entitats municipals descentralitzades constituïdes abans del 1 de gener de 2013, ha estat tractada per la Sentència 19/2017 del Tribunal Constitucional, de 2 de febrer de 2017, dictada en el recurs de inconstitucionalitat 2256-2016, interposat contra l'article 19.6 de la Llei del Parlament català 16/2015, de 21 d juliol, que va modificar l'article 79 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. En aquest sentit, el Fonament Jurídic 6 de l'esmentada Sentència, estableix:

6. Para realizar el juicio de contraste entre la norma básica del Estado y la norma autonómica impugnada, ha de recordarse, en primer lugar, cuál es la tesis sostenida por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad.

*Según el Abogado del Estado, el nuevo art. 24 bis LBRL introducido por la Ley 27/2013 ha producido una suerte de petrificación del contenido normativo del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, que impide cualquier modificación de las reglas contenidas en dicho precepto. De acuerdo con tal tesis, la regulación del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, al referirse en su literalidad a entes descentralizados, habría quedado privada, tras la entrada en vigor de la nueva base estatal incluida en el art. 24 bis LBRL, de cualquier virtualidad aplicativa que no sea la expresamente prevista en la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013, esto es, la de ser el cauce formal transitorio de los procedimientos de constitución de entes descentralizados que ya se encontraban abiertos el 1 de enero de 2013. **La reforma del precepto realizada por el art. 19.6 de la Ley 16/2015, en cuanto innovación del ordenamiento jurídico con vocación de disciplinar situaciones jurídicas futuras, no sería, por ello, admisible, ya que partiría de un presupuesto radicalmente contrario a lo prescrito en la nueva regulación básica, como es la posibilidad de constituir ex novo entes locales menores de carácter descentralizado y con personalidad jurídica propia.** Sería, por ello, irrelevante que el precepto impugnado se limite a regular aspectos formales de procedimiento, pues el procedimiento mismo sólo habría pervivido como mera legislación histórica, con un ámbito de aplicación acotado y con vocación de agotarse tras un cierto lapso de tiempo.*

Esta tesis del Abogado del Estado se opone, sin embargo, a la línea esencial de interpretación del art. 24 bis LBRL que, como ya hemos señalado, ha establecido este Tribunal en la STC 41/2016, de 3 de marzo, y ha reiterado en la STC 168/2016, de 6 de octubre. En dichas resoluciones, al examinar el carácter formal y materialmente básico del art. 24 bis LBRL, remarcamos, según se ha expuesto, el alcance limitado que la nueva base estatal ha tenido en la configuración jurídica de los entes locales menores, en los que ha producido lo que entonces definimos como un mero cambio de "subjetividad" que no afecta, sin embargo, a la sustantividad jurídica de tal figura. En efecto, tal y como declaramos en la primera de las dos resoluciones citadas "[l]a personalidad jurídica propia o régimen de descentralización administrativa no implica un estatuto sustancialmente distinto, que garantice amplias esferas de autonomía a las entidades locales menores. Así lo declaró la STC 214/1989, FJ 15 b), refiriéndose a las facultades de tutela atribuidas al municipio, que las Comunidades Autónomas podían precisar y aumentar (art. 45.2 LBRL, ahora derogado). Ciertamente, la ausencia de personalidad jurídica propia remite al sistema de imputación y control de actos característico de las relaciones interorgánicas. No obstante, las concretas tareas que correspondan a estas 'formas de organización desconcentrada' así como las facultades de control y supervisión que el municipio desarrolle respecto de ellas siguen dependiendo esencialmente de las opciones organizativas que adopten los propios entes locales en el marco de la legislación autonómica sobre régimen local y de las bases ex art. 149.1.18 CE" [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 7 b)].

Siendo, pues, claro que el simple cambio de subjetividad de los entes locales de ámbito inferior al municipio no afecta a la sustantividad de estos, hemos considerado que las bases del Estado siguen dejando un amplio espacio de regulación al legislador autonómico. De ahí que pueda entenderse que, tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 devino incompatible con las bases estatales sólo en lo relativo a la concreta consideración subjetiva de tal instituto como ente con personalidad propia y que dicho precepto siguió contemplando, en lo demás, una misma institución del régimen local, la del "ente local menor". Dicho en otras palabras, la nueva base estatal no privó a los entes locales menores de la amplia capacidad de autoorganización que la legislación anterior les otorgaba, circunstancia que determinó que este tipo de ente, por su singularidad jurídica, conservara un cauce formal específico de constitución. Tras la entrada en vigor del art. 24 bis LBRL, el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió, pues, **regulando pro futuro el procedimiento de constitución de estas organizaciones, resultando, desde ese momento, incompatible con las bases del Estado en materia de régimen local sólo en aquellos puntos en los que se refería a su configuración subjetiva como entes "descentralizados" con personalidad jurídica propia, aspectos sobre los que, como ha quedado expuesto, en nada incide el precepto ahora impugnado** (art. 19.6 de la Ley 16/2015). El art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 siguió siendo, pues, el cauce de desarrollo normativo de los entes a los que alude expresamente el art. 86.7 EAC, estando a disposición del legislador autonómico dotarlos, tal y como dicho precepto estatutario prescribe, de un amplísimo grado de autonomía.

De este modo, puede entenderse sin mayor dificultad, en la línea de lo argumentado por la Abogada de la Generalitat, que el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 mantuvo su vigencia no sólo como "legislación histórica" aplicable a los entes descentralizados que estaban en vías de constitución antes del 1 de enero de 2013, sino también como cauce procedimental específico para la constitución, con posterioridad a dicha fecha, de los entes locales menores que, al amparo del art. 86.7 EAC, siguen siendo expresión, en su sustantividad como figura del régimen local, de un amplio poder de autoorganización. De ahí que la reforma operada a través del precepto ahora impugnado (art. 19.6 de la Ley 16/2015) no pueda considerarse incompatible, en lo que constituye el núcleo de su innovación normativa, con las bases estatales, pues no incide propiamente en la dimensión subjetiva de los entes de ámbito inferior al municipio, limitándose, como se ha visto, a simplificar el procedimiento de constitución.

Ahora bien, resulta evidente que la ley reformadora, al retocar las reglas de procedimiento, utiliza un adjetivo que conlleva la caracterización subjetiva que ha devenido incompatible con las nuevas bases. En efecto, en la nueva redacción dada a las reglas procedimentales del apartado c) del art. 79.1 del Decreto Legislativo 2/2003, éste incluye de forma expresa el adjetivo "descentralizada" para referirse a la entidad local menor objeto de constitución. Debe, por ello, declararse inconstitucional y nula, por su contradicción con la base estatal, esa concreta referencia. Tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad ha de ser extendida, por conexión (art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), al resto de referencias que a dicho vocablo se contienen en el art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003, en particular las que se hacen en la rúbrica del precepto, en el encabezamiento del apartado 1 del mismo ("descentralizadas"), en el texto de la letra d) del mismo apartado ("descentralizada") y en el texto del apartado 2 del aludido precepto ("descentralizada"), toda vez que, si bien no han sido formalmente recurridas por venir contenidas en la anterior redacción de la del Decreto Legislativo 2/2003 que no ha sido modificada, las citadas expresiones, que se ajustaban a la legislación básica anterior, han devenido incompatibles con la normativa básica estatal ahora en vigor. La referencia que el texto del art. 79 del Decreto Legislativo 2/2003 hace, tras esta declaración de nulidad, a las "entidades locales" o la "entidad local" ha de entenderse referida a los entes locales menores de naturaleza desconcentrada y sin personalidad jurídica a que alude el art. 24 bis LBRL, salvo en aquellos casos en los que sea de aplicación la disposición transitoria quinta de la Ley 27/2013 por tratarse de entes que iniciaron su proceso de constitución antes del 1 de enero de 2013.

Finalmente, sobre una posible incompatibilidad de esa configuración procedimental novedosa con el tenor del art. 24 bis LBRL nada dice el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad, existiendo sobre tal cuestión una ausencia absoluta

de carga alegatoria que nos exime de cualquier indagación adicional sobre ese concreto punto, ajeno al debate planteado en el presente proceso constitucional.

6.3.- La norma creadora de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra no es veu afectada per la segregació objecte del present informe.- El principi d' inderogabilitat singular dels reglaments.- Plena vigència i virtualitat de l'Entitat en qualssevol municipi on s'incorpori el seu territori.-

El Decret 167/2009 analitzat en l'anterior apartat es un reglament. S'entén per reglament qualssevol disposició jurídica de caràcter general dictada per l'Administració pública en virtut de la seva competència pròpia i amb un valor subordinat a la Llei. Com a característiques del reglament, tenim:

- Es tracta d'una norma escrita dictada per l'Administració.
- Es una norma jurídica, la qual cosa el distingeix de l'acte administratiu.
- L'Administració el dicta en virtut d'una competència pròpia.
- Té un valor inferior al de la llei.

En definitiva, tal i com a establert la doctrina majoritària (Garcia de Enterría, Martín Retortillo, Boquera Oliver, ...) i la jurisprudència, no hi ha dubte de que el reglament no es un acte administratiu. El seu enquadrament sistemàtic es troba en el camp de les fonts del dret administratiu, les quals difereixen envers els actes administratius, entre altres qüestions, en el procediment d'elaboració en el òrgan del qual emanen, en el començament de l'eficàcia, etc...

Quan a l'eficàcia de les disposicions reglamentàries i com mostra de llur importància en l'àmbit administratiu, el punt 1 de l'article 37 de la Llei 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, assenyala que les resolucions administratives de caràcter singular (els actes administratius) no podran vulnerar l'establert en una disposició de caràcter general, encara que aquelles procedeixin d'un òrgan d'igual o superior jerarquia al que va dictar la disposició general. En definitiva, el precepte esmentat proclama la inderogabilitat singular del Reglament.

Aquesta inderogabilitat singular del Reglament aplicada al supòsit concret que ens ocupa suposa que **la creació de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra, més concretament, la norma de creació, no es pot veure afectada per cap acte administratiu posterior.**

Per altre banda, l'expedient de segregació i agregació que ens ocupa i, en especial, el Decret que posi fi al mateix, hauran de valorar la procedència del manteniment de l'EMD, manteniment que, ja aquí, tenim que manifestar que no ofereix gaires dubtes, atès:

- a) Que ni la normativa de règim local ni el Decret 167/2009, preveuen la dissolució de l'EMD en el supòsit de que aquesta passi a formar part d'un altre municipi i,
- b) Què les consideracions i aspectes tinguts en compte en el procediment de creació de l'EMD no han sofert cap modificació (evidentment, aquesta última qüestió caldrà que sigui justificada i motivada convenientment en la memòria a redactar per a la segregació i posterior agregació).

En definitiva, entenem obvia la plena vigència i virtualitat de l'Entitat en qualssevol municipi on es vegi incorporat el seu territori.

6.4.- Incidència sobre el municipi de Sant Cugat del Vallès de l' incorporació en el seu territori de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra.-

Seguint el fil exposat en l'anterior apartat, cal assenyalar que la posició del municipi de Sant Cugat del Vallès en relació al manteniment de l'EMD queda completament salvaguardada atès que aquesta Corporació Local podrà al·legar en l'expedient tot allò que estimi d'interès al respecte, en especial, si existeix o no alguna afectació especial al municipi pel manteniment de la reiterada EMD.

No obstant cal tornar a deixar palès que l'existència i manteniment d'una especialitat administrativa en el territori (l'EMD), establerta per les concretes característiques d'aquest territori, no es pot veure afectada per fet de que aquest àmbit territorial s'agregi a un municipi diferent del que inicialment formava part.

Per últim, únicament assenyalar que també des de un altre aspecte queda plenament salvaguardada l'autonomia local del municipi de Sant Cugat del Vallès, i això, per que aquest municipi, en tot cas, tindrà les mateixes competències envers l'EMD que en l'actualitat ostenta el municipi de Cerdanyola del Vallès.

6.5.- Àmbit territorial de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra i àmbit de la segregació objecte del present informe.-

Tot allò exposat en el present apartat ho es sense perjudici de que l'àmbit territorial de l'EMD no coincideixi amb l'àmbit territorial respecte el qual es sol·licita la segregació. Així, es obvi que el manteniment de l'EMD sempre vindrà referit a l'àmbit territorial respecte el qual es va crear.

VII.- RÈGIM TRANSITORI DELS ORGANS DE GOVERN MUNICIPAL.-

Caldrà establir un règim transitori pel termini de temps entre la publicació en el Diari Oficial d' la Generalitat de Catalunya (DOGC) de la norma d'alteració dels termes municipals i el termini de dos mesos previst en l'article 19 del Decret 244/2007, de 6 de novembre, per l'execució de la divisió patrimonial i el lliurament dels expedients en tràmit.

En aquest sentit, fins la publicació en el DOGC de la norma, entenem que totes les competències que li pertocin les continuarà exercint l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès.

Per altre banda, ates que, como hem argumentat, l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra cal que continuï vigent finalitzat el procés que ens ocupa, les competències que exerceix aquest ens local no patiran alteració per l'esmentat procés, es a dir, l'EMD, continuarà exercint les seves competències una vegada es publiqui la norma d'alteració de termes, per la qual cosa no cal preveure cap règim transitori.

En definitiva, cal regular el règim transitori de les competències de l'Ajuntament de Cerdanyola sobre el territori objecte de segregació durant els 2 mesos previstos per executar el Decret d'alteració de termes. En aquest sentit entenem que la previsió lògica seria:

- a) Fins que finalitzi el reiterat termini de dos mesos, l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallés podrà i deurà resoldre tots els expedients administratius respecte els quals hagi finalitzat el termini per a resoldre previst en la normativa d'aplicació.
- b) Respecte els expedients en que no hagi finalitzat el termini per a resoldre l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallés haurà d'abstenir-se d'actuar, explicitant, en tot cas, en el moment de l'entrega dels expedients i respecte els no finalitzats, quan temps falta per que finalitzi l'esmentat termini màxim per resoldre.

Per posar fi a aquest anàlisi del règim transitori, cal deixar palès que l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallés serà responsable de qualssevol perjudici que es pugui derivar, tant a les Administracions implicades com als administrats, de l'entrega tardana dels expedients o bens corresponents.

VIII.- CONCLUSIONS.-

De tot l'exposat al llarg del present informe s'extrauen les següents conclusions:

- A)** La competència per a regular la creació o alteració del territori d'un municipi es una competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, que l'articula mitjançant la legislació o ordenament propi en matèria de règim local, en concret, articles 10 a 25 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 (Títol II, Capítol I, "Terme municipal") i 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.
- B)** Conforme l'article 3.1 del Decret 244/2007, és possible l'alteració dels termes municipals per segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per agregar-se a un altre.
- C)** Els requisits per a procedir a la segregació parcial d'un d'una part d'un municipi per agregar-se a un altre municipi (article 8.1 del Decret 244/2007) son: Que els nuclis de població formin un sol conjunt amb continuïtat urbana o quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable.
- D)** L'expedient de segregació parcial d'un d'una part d'un municipi ha de comptar amb la documentació mínima prevista en l'article 13 del Decret 244/2007 (Memòria justificativa de la concurrència d'algun dels supòsits d'alteració de termes municipals; plànol nova delimitació, divisió de bens, etc. i tots documents incorporats al llarg de la tramitació).
- E)** La legitimació per instar l'expedient que ens ocupa la tenen, entre altres, els veïns que representin més del cinquanta per cent del darrer cens electoral de la part de municipi objecte de l'alteració de terme (art. 9.1.d) del Decret 244/2007). Es a dir, són, en aquest cas, els veïns qui determinen l'àmbit territorial respecte el que es formula la sol·licitud d'alteració de terme municipal.
- F)** El recolzament dels veïns s'acreditarà davant un Notari o Secretari d'ens local (Ajuntament o Entitat Municipal Descentralitzada, atès que en ambdós supòsits tenen el caràcter de fedatari públic).
- G)** Les Administracions implicades han de facilitar als veïns tota la documentació i antecedents necessaris per poder redactar la memòria justificativa de la concurrència d'algun dels supòsits d'alteració de termes municipals (article 10.2 Decret 244/2007).

- H)** Per presentar la petició d'alteració de termes cal constituir una Comissió Promotora formada com a mínim per un president i dos vocals, que es pot crear mitjançant una simple acta de constitució signada per tots els seus membres fundadors.
- I)** La instrucció de l'expedient que ens ocupa correspon a l'Ajuntament al qual pertanyen inicialment els veïns que promouen la iniciativa, es a dir, l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès.
- J)** L'acord d'inici de l'expedient i la seva instrucció per part municipal es un acte obligatori, degut, no queda en mans de l'Administració local el poder decidir si s'instrueix o no l'expedient, tal i com estableix el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 506/2001, de 22 de novembre. Aquest acord d'inici s'ha d'adoptar en el termini de dos mesos des de la presentació de la sol·licitud. Si en el termini de dos mesos l'Ajuntament no adopta l'acord esmentat la Comissió Promotora podrà sol·licitar que el Departament competent es faci càrrec de la instrucció de l'expedient.
- K)** Tramitat l'expedient per l'Ajuntament de Cerdanyola del Vallès conforme allò establert en els apartats 5.2.2 i 5.3.1 del present informe, cal trametre el mateix al Departament competent de la Generalitat de Catalunya per a la seva Resolució en el termini màxim de 6 mesos des de presentació de la petició per part dels veïns. .
- L)** El Departament competent de la Generalitat de Catalunya, prèvia la petició dels informes corresponents (apartat 5.3.2 del present escrit) procedirà a la resolució de l'expedient mitjançant Decret (apartat 5.4).
- M)** Cal assenyalar que, si conforme l'apartat 3 de l'article 17 del Decret 244/2007, el termini per a resoldre que té el Departament competent de la Generalitat de Catalunya es de 6 mesos, a comptar des de la recepció de l'expedient, essent negatiu el caràcter del silenci.
- N)** Mitjançant Decret 167/2009, de 3 de novembre, (DOGC 5499 de 5/11/2009) del Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya, es va crear l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra (EMD de Bellaterra). Atesa l'inderogabilitat singular dels Reglaments, la creació de l'Entitat Municipal Descentralitzada de Bellaterra, més concretament, la norma de creació, no es pot veure afectada per l'expedient d'alteració de termes objecte del present informe, en definitiva, encara que s'acordi l'alteració de termes, continuarà plenament vigent l'EMD.
- O)** En l'apartat VII del present informe es preveu el règim transitori aplicable al termini de temps entre la publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) de la norma d'alteració dels termes municipals i el termini de dos mesos previst en l'article 19 del Decret 244/2007, de 6 de novembre, per l'execució de la divisió patrimonial i el lliurament dels expedients en tràmit.

Tot l'anterior s'informa sens perjudici de qualsevol altre opinió millor fonamentada en Dret.

Xavier Figueras
ADVOCAT

Sant Cugat del Vallès a 26 de novembre de 2018.