

LA FUNCIÓ JURIDICOCONSULTIVA EN L'ÀMBIT DE LES DELIMITACIONS I MODIFICACIONS TERRITORIALS LOCALS CATALANES

Josep-Enric Rebés i Solé

Sumari

- I. Justificació.
- II. Abast de les presents reflexions.
- III. Consideracions generals de la funció jurídicococonsultiva en relació amb les delimitacions i modificacions territorials locals:
 1. Peculiaritats dels dictàmens de la Comissió Jurídica Assessoradora. El seu caràcter i finalitat.
 - A) Els dictàmens preceptius.
 - B) Supòsits de dictàmens vinculants.
 2. Àmbit de la funció consultiva en aquesta matèria.
- IV. Aspectes particulars de la funció jurídicococonsultiva en els supòsits de delimitacions i modificacions territorials locals.
 1. L'àmbit territorial comarcal.
 - A) La divisió comarcal originària i les seves inicials modificacions.
 - B) Les modificacions comarcals adventícies o sobrevingudes i la creació de noves comarques.
 2. L'àmbit territorial municipal.
 - A) Creació de municipis de règim especial.
 - B) Delimitacions i alteracions de termes municipals.
 - a) La creació de nous municipis.
 - b) Agregacions totals i fusions; segregacions-agregacions parcials.
 - c) Les disfuncionalitats territorials.
 - C) Les entitats municipals descentralitzades.
 - a) La conversió de les *entidades locales menores* en entitats municipals descentralitzades
 - b) Supòsits d'intervenció de la Comissió Jurídica Assessoradora en la creació, modificació o supressió d'entitats municipals descentralitzades.
- V. Consideracions finals.

I. Justificació

La direcció d'*Autonomies* ha tingut l'encert de dedicar aquest número, com a homenatge, a la memòria de Josep Maria Vilaseca i Marçet. Vull començar amb les paraules finals que la Comissió Jurídica Assessoradora li va dedicar en la *Memòria* de 1994:¹

«El seu record, però, restarà inesborrable en aquells que hem tingut el goig de ser els seus col·laboradors i, en qualsevol cas, el seu pas per la Comissió Jurídica Assessoradora quedarà ja per a la Història. Ell n'ha estat l'artífex més determinant i l'home que, profundament identificat amb la seva tasca, des d'aquella presidència discreta, però impregnada de convicció, haurà contribuït a la seva consolidació dins del nostre sistema d'institucions.»

1. Comissió Jurídica Assessoradora, *Memòria i dictàmens 1994*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1995, vol. I, *In Memoriam*, pàg. 7.

M'adhereixo amb entusiasme a l'homenatge amb aquesta aportació, ja que són diverses les raons que m'uneixen al projecte.

La primera, perquè amb en Josep Maria Vilaseca —a banda de l'amistat directa— vaig tenir el goig de compartir diverses activitats: una, la d'intervenir sota la seva direcció en la redacció del Reglament del II Congrés Jurídic Català l'any 1971; l'altra, la de participar amb ell —i amb Ramon Faus i Esteve, Francisco Fernández de Villavicencio, Josep M. Puig Salelles i Enric Argullol—, en la ponència que va redactar el «Dictamen sobre el Projecte de l'Estatut d'Autonomia»;² una altra, la de compartir les funcions consultives en la Comissió Jurídica Assessora, de la qual ell fou president durant nou anys, donant exemple sempre i amb grau superlatiu, com a servidor públic, de gran austeritat i eficàcia, qualitats que varen estar sempre presents en totes les seves activitats, que no foren poques;³ i, finalment, la d'haver col·laborat, encara que ja fa anys, amb ell i altres companys en l'elaboració d'un treball, per encàrrec de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, precisament sobre «La Reforma de l'Administració local de Catalunya»,⁴ tema que posa de manifest una de les matèries per les quals en Vilaseca va mostrar molt interès,⁵ i que, a més, va explicar també a la Universitat amb el títol «L'Administració territorial local»⁶ i que ara em serveix de motiu i de satisfacció per tal d'escriure aquestes reflexions aproximatives a la funció consultiva sobre les delimitacions i modificacions territorials locals, amb la qual cosa penso que enllaço dos àmbits d'inquietuds i dedicacions per a les quals en Josep Maria Vilaseca va tenir un especial afecte. Inquietud que va projectar amb il·lusió a la Universitat⁷ i dedicació que va donar de forma entraneyable a la Comissió Jurídica Assessora fins al seu traspàs.

La segona raó de satisfacció per participar-hi, aquí i ara, és per poder constatar que aquesta revista, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, va ser creada per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, mentre n'era director el qui subscriu aquest treball —comptant en aquest projecte amb els suggeriments del professor Tomàs

2. Dictamen que porta data de 3 d'octubre de 1979.

3. Només cal veure qualsevol de les referències necrològiques per confirmar el que acabem de dir. Per totes vegeu *Anuari de l'Institut d'Estudis Catalans, Curs 1994-1995*, pàg. 183 a 202 (que acull els treballs de: Jordi Porta; Josep M. Puig Salelles; Eugeni Gay; Joan Albaigés i Emili Giralt, que glossen les diverses facetes professionals de la vida de Josep Maria Vilaseca. Ara només remarquem aquells aspectes de major rellevància jurídica: fou membre de la Junta del Col·legi d'Advocats (1969-1973), ànima del Congrés Jurídic Català (1971), president i director de la *Revista Jurídica de Catalunya* (1970, 1983-1995), membre de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (1965-1995), membre de l'Institut d'Estudis Catalans (1991-1995), i va formar part de diversos consells d'administració, juntes directives i patronats de diverses societats i entitats.

4. Sota la presidència de Josep Maria Vilaseca formaven part de la Comissió: Octavi Saltor i Soler, Enric Argullol i Murgades, Eduard Bofill i Polino i Josep-Enric Rebés i Solé. Per tal de ser respectuosos amb la veritat recordo que inicialment va formar part també de la Comissió el company Tomas Pou, que una vegada molt avançat el treball, i per raó d'algunes discrepàncies, va preferir retirar-se'n. Aquest treball va ser publicat a la *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, octubre-desembre, 1978, pàg. 185 a 217.

5. Els temes d'organització territorial li van cridar l'atenció, com ho demostren, a més dels treballs citats, els següents: «La divisió territorial de Catalunya i l'Administració pública autònoma» (quatre articles publicats al diari *Avui*, el març de 1981, que a més varen ser guardonats amb el premi del diari d'aquell any) i «La divisió territorial de Catalunya» (ponència de la taula rodona organitzada per la Societat Catalana d'Ordenació del Territori de l'Institut d'Estudis Catalans, Terrassa, 1985).

6. Lliçó pronunciada en un curs de la Universitat Menéndez y Pelayo a Barcelona el dia 25 de setembre de 1984. Publicada després a la *Revista Jurídica de Catalunya*, 1985.

7. Vilaseca fou professor titular de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (1983-1986).

Font—,⁸ juntament amb l'Institut d'Estudis Autonòmics, del qual aleshores era director l'amic Vilaseca. El fet que ja s'hagi publicat el número 21 de la revista, sota la responsabilitat del professor Joaquim Ferret, fa palès que la seva fundació va ser un encert i la seva continuïtat és també un homenatge a Josep Maria Vilaseca.

Per tant, compleixo, amb doble satisfacció, la present col·laboració.

II. Abast de les presents reflexions

L'estudi de la relació entre la funció consultiva i l'Administració local ha despertat escàs interès.⁹ Malgrat que en l'aspecte concret de l'alteració de termes municipals la intervenció del Consell d'Estat té una llarga tradició,¹⁰ la qual cosa comporta una abundant i important producció de dictàmens sobre aquesta matèria,¹¹ aquests no han estat objecte de gaire atenció¹² per part de la doctrina científica.

En aquest treball no ens referirem únicament a les alteracions municipals en el sentit estricte (agregacions-segregacions, fusions i disfuncionalitats territorials) sinó també a d'altres actuacions com són les relatives a la divisió comarcal.

Igualment tractarem dins del mateix epígraf, malgrat que metodològicament pugui ser criticable, la creació de municipis de règim especial, la constitució, modificació i supressió d'entitats municipals descentralitzades. Seguim aquest criteri perquè en tots aquests supòsits el territori juga un paper fonamental pel fet de ser un element insubstituïble i, a més, perquè en tots la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora hi compleix una funció similar. Per contra, no farem cap referència a les entitats locals de caràcter associatiu, sinó tan sols considerem les de caràcter territorial en les quals tingui alguna intervenció la Comissió Jurídica Assessora.

No pretenem tampoc fer un examen exhaustiu de tota la funció consultiva, ja que aquesta és realitzada també per la Comissió de Delimitació Territorial,¹³ sinó únicament la de caire jurídic, és a dir, aquella que correspon a la Comissió Jurídica Assessora, i això ho farem més per plantejar qüestions o suggerir interpretacions que no pas per donar solucions amb pretensió de permanència. Per fer aquesta tasca ens ajudarem, sempre que sigui possible, de la cita de doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en els supòsits que n'hi hagi.

8. Efectivament, en aquest projecte vaig tenir des del primer moment la desinteressada col·laboració del bon amic i professor Tomàs Font i Llovet.

9. Una vegada més cal assenyalar la paradoxa que malgrat que des de l'àmbit de l'Administració local s'han fet aportacions notables al dret administratiu, aquesta circumstància no hagi estimulat més la doctrina. Blanquer Criado, D.V., *Consejo de Estado y Autonomías*, editorial Tecnos, Madrid, 1994, pàg. 17, es refereix a l'oblit de la relació entre el Consell d'Estat i l'autonomia local. El treball d'Aguiar Fernández-Hontoria, Jaime, «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones Locales en el nuevo marco constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 105, setembre-desembre, 1984, citat per l'autor anterior, constitueix una excepció digna de citació.

10. Llei d'ajuntaments de 1845, article 5.

11. Vegeu Barranco Vela, R., *Creación y segregación de municipios*, editorial Marcial Pons, Madrid, 1993, en particular pàg. 272.

12. Alguns antecedents respecte de la intervenció del Consell d'Estat en l'àmbit local es poden veure a Cordero Torres, José María, *El Consejo de Estado, su trayectoria y perspectivas en España*, editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, pàg. 183 i 184.

13. La Comissió de Delimitació Territorial va ser creada per la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (article 26) hi ha realitzat, en aquesta matèria, una important i qualificada tasca —com ho demostren els seus documentats informes— i que per tant, mereix ser destacada.

III. Consideracions generals de la funció consultiva en l'àmbit de les delimitacions i modificacions territorials locals

L'anàlisi de la projecció de la funció consultiva en relació amb les delimitacions i modificacions territorials de caràcter local planteja una rica problemàtica que abasta, com veurem, els aspectes més substantius d'aquella funció.

Per tal de poder apreciar la importància apuntada només cal que reflexionem sobre la funció consultiva que l'ordenament —començant per la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local—, atribueix en aquesta matèria¹⁴ al Consell d'Estat, als òrgans consultius de les comunitats autònomes i, en particular, en el cas de Catalunya, a la Comissió Jurídica Assessoradora.

El fet que els dictàmens dels referits òrgans consultius tinguin a una banda un ens de caràcter local —sovint un municipi— i a l'altra el Govern (ja sigui central o autonòmic) i que, a més, els dictàmens siguin sempre preceptius i a voltes vinculants, planteja un seguit de qüestions importants, que simplement apuntem: quina és la funció, en aquests casos, del dictamen vinculant? quina mena de vinculació creen? quin és el bé que protegeixen? la preceptivitat i, en el seu cas, la vinculació del dictamen compromet l'autonomia local o la iniciativa democràtica veïnal? o, per contra, i a més, el dictamen vinculant representa una vulneració del principi democràtic de plena responsabilitat del Govern, o pressuposa una col·laboració o coparticipació en l'exercici de la funció executiva que constitucionalment i estatutàriament correspon al Govern de l'Estat o a l'autonòmic?

A les anteriors preguntes cal afegir que l'ordenament (Llei de bases de règim local, Llei municipal de règim local de Catalunya, Llei d'organització comarcal de Catalunya i Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals) condiona les operacions de modificació o d'alteració territorials al respecte de determinats criteris o a la concurrència d'uns requisits que sovint tenen una expressió indeterminada però que atorguen una gran amplitud a la funció consultiva de la Comissió Jurídica Assessoradora.

Creiem que les qüestions apuntades —que ara examinarem més detingudament— constaten la varietat de la problemàtica abans anunciada.

1. *Peculiaritats dels dictàmens. El seu caràcter i la seva finalitat*

El criteri d'atribució competencial a favor de la Comissió Jurídica Assessoradora és doble, ja que, d'una banda, l'article 3.2, lletres *a* i *i* del Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, que aprova el text refós de les lleis reguladores de la Comissió (en endavant simplement text refós) determina un seguit de casos en els quals el dictamen és preceptiu; i, d'altra banda, la mateixa norma conté una clàusula genèrica de remissió a tota aquella normativa que exigeix l'obligació de demanar dictamen (article 3.2. *j*) de l'esmentada disposició).

Per tal de conèixer quines són les funcions consultives que la norma atribueix a la

14. L'article 13.1 de l'esmentada Llei diu: «*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...*»

Comissió Jurídica Assessora cal veure què diu el text refós. L'article 5.1 d'aquest text estableix que les funcions d'assessorament són únicament de caire jurídic, i en cap cas correspon a la Comissió Jurídica Assessora el judici polític ni el d'oportunitat. La Comissió Jurídica Assessora en la *Memòria* de 1995, dedica diverses consideracions a la funció consultiva¹⁵ i respecte d'aquest precepte diu que comprèn dues parts ben diferenciades pel que fa a la delimitació de la funció consultiva: una de positiva i una de negativa. Però d'altra banda també hem d'afegir que la funció d'assessorament és susceptible de valoracions diverses. En efecte, pot limitarse a l'asèpsia jurídica del compliment formal de la llei, cosa que comportaria una actuació merament defensiva, o bé a vetllar també pel compliment efectiu del conjunt de valors constitucionals i no únicament perquè no es vulnerin, com recorda la citada *Memòria* de la Comissió Jurídica Assessora.

És aquesta vessant del judici positiu la que interessa remarcar de la funció consultiva, ja que és el que pot oferir a l'administració activa que consulta més elements de valoració per adoptar la pertinent decisió.¹⁶

La consideració que acabem de fer lliga amb la interpretació que entenem que cal donar a la delimitació negativa de la funció consultiva abans referida. El text refós exclou de la funció consultiva el judici polític i el d'oportunitat. Aquesta exclusió requereix alguna matisació. És evident que en cap cas la Comissió Jurídica Assessora pot fer judicis polítics ja que aquests corresponen a d'altres òrgans, i el mateix cal dir del judici d'oportunitat si s'identifica amb l'oportunitat política. Però no hi ha dubte que aquesta equivalència no és desitjable ja que impediria fer valoracions jurídiques que van més enllà del mer assessorament negatiu o extern, empobrint de forma extraordinària la funció consultiva i, per tant, també reduint els elements de consideració per a l'òrgan consultant. Però, a més a més, la interpretació de l'equació judici polític igual a judici d'oportunitat, o judici d'oportunitat igual a judici d'oportunitat política, no és la propugnada pel nostre ordenament —pel que fa a la matèria que tractem— segons veurem tot seguit.

A) El dictamen preceptiu

En l'àmbit al qual ens referim el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora és preceptiu, tant per a la creació de comarques i modificació de les demarcacions comarcals (disposició transitòria primera i articles 8.2 i 9 de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya —LOCC—) com per al reconeixement de municipis de règim especial (article 69.5 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya —LMRLC—) o l'alteració de termes municipals en totes les seves modalitats i supòsits (articles 12.3; 17.1. d) i 22) així com per constitució, modificació i supressió d'entitats municipals descentralitzades (article 77.1 i 5).

La preceptivitat del dictamen no li dona cap característica especial pel que fa al

15. Comissió Jurídica Assessora, *Memòria i dictàmens 1995*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996, vol. I, pàg. 11 i seg.

16. Sobre aquests aspectes vegeu el treball de Font Lloveret, Tomás, «Función consultiva y Estado autonómico», a *Revista de Administración Pública*, núm. 138, (1995), pàg. 37 a 68. Respecte de la relació de la funció consultiva i el principi d'objectivitat resulta suggerent el treball de Montoro Chiner, María Jesús, «De nuevo sobre procedimiento y seguridad jurídica: Los órganos consultivos autonómicos», a *Revista de Administración Pública*, núm. 122, maig-agost (1990), pàg. 381 i seg.

control del compliment dels aspectes formals i procedimentals dels expedients sobre les matèries referides. Però no es pot dir el mateix pel que fa als aspectes materials ja que aquí les funcions consultives de la Comissió Jurídica Assessora s'expandeixen en tota la seva amplitud ultrapassant fins i tot les funcions clàssiques d'assessorament, com tindrem ocasió de veure, en els quals adquireix especial significació tot el que estem exposant.

B) Supòsits de dictàmens vinculants

Amb independència de la diversa tipologia que algun sector de la doctrina ha proposat pels dictàmens vinculants,¹⁷ el cert és que quan a la pràctica es parla de dictàmens vinculants s'està pensant amb els dictàmens semivinculants o parcialment vinculants. Aquests dictàmens són els que qualifiquem com a impeditius o, segons la doctrina més tradicional, d'obstatius,¹⁸ ja que impedeixen adoptar una decisió favorable si no és favorable també el dictamen de l'organisme consultiu. Aquests dictàmens es denominen també habilitants¹⁹ ja que habiliten el Govern per tal que pugui adoptar l'acord que es pretén. Naturalment, des del punt de vista del dictamen, no hi ha impediment en què no es prengui cap acord. En definitiva, es tracta de dictàmens que vinculen negativament.

Però tampoc no és aquesta la vinculació que l'ordenament atorga als dictàmens que ha d'emetre la Comissió Jurídica Assessora en l'àmbit de les delimitacions territorials locals.

En efecte, en la matèria que tractem hi ha tres supòsits en els quals el dictamen de la referida Comissió —amb les peculiaritats que direm— vincula el Govern. Aquests casos són: *a)* en matèria de delimitació comarcal si la iniciativa és municipal o comarcal i els acords de tots els ens interessats són favorables juntament amb el de la Comissió de Delimitació Territorial i el de la Comissió Jurídica Assessora, el Govern queda vinculat i ha de redactar i d'aprovar necessàriament el projecte de Llei de modificació (article 8.2 LOCC); *b)* en matèria municipal, pels casos d'agregacions-segregacions i fusions si la iniciativa és veïnal o municipal i els acords dels municipis afectats

17. No deixa de ser també remarcable com una matèria tan interessant tampoc no hagi despertat més interès. Resulta de cita obligada la classificació que García-Trevijano Fos A. J. (*Tratado de derecho administrativo*, 2a ed., Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, t. II, vol. 2, pàg. 676-677) fa dels dictàmens vinculants en distingir tres tipus: *a)* els de vinculació absoluta, que impedeixen a l'òrgan decisor prendre una resolució diferent de la proposada en el dictamen; *b)* els de vinculació parcial, i *c)* els dictàmens semivinculants per raó de la forma. Aquesta classificació ha estat recollida per diversos autors (amb precisa claredat per Font Llovet, Tomás, «Órganos consultivos». *Revista de Administración Pública*, núm. 108 (1985) pàg. 72; i de forma menys didàctica per Ruiz Miguel, Carlos, *Consejo de Estado y consejos consultivos autonómicos*, editorial Dykinson, Madrid, 1995, pàg. 151) i citada per una gran part de la doctrina.

18. Denominació que sembla atribuïda inicialment a Pérez Hernández, A. *El Consejo de Estado*, Madrid, 1965, pàg. 19, segons els autors que es refereixen al tema (així el mateix García-Trevijano Fos, J. A. *Tratado de derecho administrativo*, cit., pàg. 677; Font Llovet, Tomás, «Órganos consultivos», cit., pàg. 73; García Trevijano-Garnica, J. A., «Revisión de oficio de actos administrativos», en l'obra *Administraciones públicas y ciudadanos (Estudios sistemáticos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común)*, coordinada per Tendás García, B., editorial Praxis, S.A., 1993, pàg. 67.

19. Gómez-Ferrer Morant, Rafael, «La revisión de oficio», en l'obra col·lectiva dirigida per Leguina Villa, J. i Sánchez Morón, M. *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, editorial Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 299.

són favorables i no hi ha objeccions de la Comissió de Delimitació Territorial ni de la Comissió Jurídica Assessorada, el Govern ha d'aprovar l'alteració (article 18 LMRLC); i finalment c) la constitució de les entitats municipals descentralitzades ha de ser aprovada pel Govern si l'acord municipal i els informes, tant de la Comissió de Delimitació com el de la Comissió Jurídica Assessorada, són favorables.

Les diferències amb el dictamen que denominem vinculant obstatiu són clares. Primera, els dictàmens, vinculants de la LMRLC i LOCC descrits, vinculen en el sentit que si es donen les altres circumstàncies, obliguen el Govern a prendre un acord en un sentit determinat; per tant, aquest ni pot prendre una altra determinació ni pot deixar d'adoptar aquella. Hi ha doncs una vinculació positiva i absoluta. Segona, l'eficàcia vinculant no és autònoma ja que requereix el concurs i coincidència dels acords dels ens locals afectats, de la Comissió de Delimitació Territorial i de la Comissió Jurídica Assessorada perquè produeixi els seus efectes. Tercera, per contra i a diferència del que succeeix amb els dictàmens vinculants obstatius, el dictamen no favorable, l'allibera de tota vinculació al Govern i li fa recuperar el marge de discrecionalitat en la decisió.

Plantejat en aquests termes i considerats els supòsits en els quals la intervenció de la Comissió Jurídica Assessorada és vinculant sembla que estem en condicions d'abordar les altres qüestions que plantejàvem al principi respecte del bé jurídic protegit per aquests dictàmens, la seva incidència en l'autonomia dels ens locals, o la possible interferència en la fonamentació democràtica de la iniciativa veïnal o de plena responsabilitat del Govern.

La intervenció de la Comissió Jurídica Assessorada en els casos que venim examinant té per finalitat —ja sigui a través dels dictàmens preceptius o vinculants— protegir des d'un punt de vista formal les iniciatives, especialment les veïnals o municipals,²⁰ per tal de garantir el compliment de tots els tràmits procedimentals i això tant enfront de tots els ens locals interessats com enfront de l'Administració autonòmica. Des del punt de vista material o de fons, la Comissió Jurídica Assessorada vetlla molt especialment per la concurrència dels pressupòsits que la llei preveu així com pel respecte i el compliment dels principis i criteris que inspiren les modificacions territorials. És a dir, que des d'aquest punt de vista, fa també una funció particular de control.

Des d'aquesta perspectiva no veiem que es comprometi de cap manera l'autonomia municipal consagrada en la Constitució (article 137) ni menys la comarcal reconeguda en la LOCC (article 3.1). És veritat que l'estreta relació existent entre el judici d'oportunitat i l'autonomia planteja qüestions importants, especialment en els casos de dictamen vinculant. Aquesta qüestió ja es va suscitar en la Sentència del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrer, de la qual es desprèn que l'autonomia queda vulnerada quan el judici d'oportunitat implica participació en la decisió. Però aquest plantejament no és aplicable als supòsits que comentem, ja que la doctrina del Tribunal Constitucional protegia l'autonomia local, i això és precisament el que també es garanteix amb la participació de la Comissió Jurídica Assessorada. Màxim si, com hem vist en els casos en els quals el dictamen és vinculant, es limita la possibilitat que el

20. Blanquer Criado, D.V., que és especialment crític amb les funcions consultives que no siguin les del Consell d'Estat i en particular amb les de les comunitats autònomes, diu «No he leído todavía ninguna argumentación sobre la relación entre función consultiva de las comunidades autónomas y la defensa de las garantías de los ciudadanos, o la autonomía local. Lo que se pretende no es una mayor o mejor garantía, sino la simple ocupación de una esfera de poder». (*Consejo de Estado y Autonomías*, op. cit., pàg. 18, també insisteix en la pàg. 23). Ara ja tindrà un argument.

Govern faci interpretacions interessades, és a dir, el que fa és reduir l'àmbit de discrecionalitat en aquesta matèria. En definitiva, l'ordenament jurídic català, en aquest punt, respecta l'autonomia local i la Comissió Jurídica Assessora vetlla perquè es mantingui.

Tampoc no es pot dir que la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora amb els dictàmens de «vinculació positiva i compartida» constitueixin cap limitació o entrebanc en l'exercici del dret dels veïns, ans al contrari, són una garantia que el seu dret d'iniciativa i dret al procediment seran vetllats per un òrgan que actua sota els principis d'independència, objectivitat i qualitat tècnica.

Més recels pot produir l'eventual interferència o coparticipació en les funcions executives²¹ i al principi democràtic de plena responsabilitat del Govern, malgrat que hagi estat el Parlament qui ha introduït unes certes limitacions a la capacitat de decisió de l'Executiu.

2. Àmbit de la funció consultiva en aquesta matèria

Hem comentat més amunt, amb ocasió de valorar les limitacions que deriven del text refós de les normes de la Comissió Jurídica Assessora, que el judici polític i el d'oportunitat no són la mateixa cosa.

En efecte, en l'esmentada *Memòria* de 1995 ja s'apunta aquesta qüestió en referir-se precisament al protagonisme de la funció juridicoconsultiva en l'àmbit de modificacions territorials municipals i comarcals,²² en les quals es diu que «sovintegen la valoració dels conceptes d'idoneïtat territorial municipal, suficiència de recursos, millora objectiva de la prestació dels serveis públics, etc; aspectes que guarden directa relació amb el principi d'eficàcia prestacional propi de l'administració. Tots aquest conceptes i d'altres que hi podríem afegir ultrapassen en molt l'estricta funció negativa del control de la legalitat i es relacionen amb una indiscutible valoració d'oportunitat jurídica».

A aquests conceptes, n'hi podem afegir d'altres com són: pel que fa a les comarques els de les relacions bàsiques de l'activitat econòmica, els principis de descentralització i participació a més del d'eficàcia en la prestació dels serveis públics; en l'àmbit municipal les consideracions geogràfiques, econòmiques o administratives que aconsellin la modificació territorial són reiterades. Aquestes circumstàncies, tindrem ocasió

21. Ruiz Miguel, Carlos, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos, op. cit.*, pàg. 152 a 154, referint-se als dictàmens vinculants del Consell d'Estat (relatiu a les modificacions de plans, normes complementàries i subsidiàries i programes d'actuació que tenen per objecte les zones verdes o espais lliures; i els emesos per a la declaració de nul·litat) creu que són inconstitucionals.

22. En molts altres àmbits, malgrat que no hi hagi una atribució específica a favor de la Comissió Jurídica Assessora, es reproduceix la mateixa problemàtica de forma bastant similar i que entenem que, naturalment, ha de ser examinada per aquest òrgan consultiu. A títol d'exemple podem citar el Dictamen 90/1994, de 21 d'abril, en el qual es diu en el seu FJ V: «L'estructura orgànica proposada ha de respectar a més dels principis 'd'integració, de simplificació, racionalització, eficàcia i eficiència de l'organització sanitària, concepció integral de la salut, descentralització i desconcentració de la gestió, sectorialització de l'atenció sanitària i participació comunitària' que la Llei d'ordenació sanitària de Catalunya proclama amb solemnitat (exposició de motius I i II i art. 2), també ha de respectar els principis recollits en l'article 3 de la Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que exigeix que 'es garanteixin l'eficàcia i la diligència màxima en el compliment de les seves funcions i en la prestació dels seus serveis', com també el principi de coordinació administrativa regular en el capítol cinquè (art. 46 a 51) de l'esmentada Llei i avui també establert en els articles 18 i 4 de la Llei 30/1992.»

de veure-les amb detall més endavant. Ara només importa remarcar la importància que tenen per tal de deixar constància de l'àmbit tan extens que la norma encomana a la Comissió Jurídica Assessora.²³

La Comissió Jurídica Assessora s'ha plantejat —de manera directa— en el Dictamen 79/1993, de 17 de juny,²⁴ el tema de les limitacions de l'article 5.1 del text refós respecte de les quals ha dit: «però aquestes limitacions no poden impedir l'anàlisi de conveniència quan ho exigeix l'índole de l'assumpte o la major eficàcia de l'Administració en el compliment de les seves finalitats»,²⁵ en d'altres, sense dir-ho, ho ha fet en analitzar si la modificació territorial complia els criteris i principis previstos en la normativa, amb la qual cosa es fan valoracions d'oportunitat jurídica. Aquestes valoracions es troben en molts dictàmens dels quals ara només en citem alguns. Així en el Dictamen 34/1990, de 25 d'octubre, es diu «[...] la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora en el procediment corresponent té per objecte verificar l'acompliment dels pressupòsits jurídics que dintre de l'ordre material i de l'ordre formal constitueixen els requisits de validesa per a l'alteració dels termes municipals que hom proposa [...] (FJ I). [...] Es tracta de raonaments fonamentats en la idea de l'eficàcia i de l'economia procedimentals i funcional en l'àmbit de l'activitat administrativa que hom no pot deixar de valorar positivament, però que tampoc resolen del tot el problema plantejat [...] que requereixen un tractament territorial adient a través de nous expedients [...]. D'altra banda, la transcendència que cal donar als valors democràtico-representatius que tota delimitació territorial ha d'atendre [...]. Sembla, doncs, que un balanç dels valors i dels criteris fixats a l'article 11.2 LMRLC no permet decantar-se de forma contundent i absoluta per la solució de fer prevaler el criteri de la funcionalitat per sobre del principi democràticorepresentatiu. Cal tenir present que segons el conjunt de la normativa aplicable no es desprèn la prevalença del primer sobre el segon en aquest tipus de procediment». (FJ V). En el Dictamen 27/1992, de 9 d'abril, s'insisteix sobre la mateixa interpretació en dir que «[...] des del punt de vista administratiu, és perfectament aconsellable fer correspondre la realitat de fet amb la cobertura jurídica adequada, de forma que l'ajuntament que ha assumit sense oposició la responsabilitat prestacional en la satisfacció dels interessos de la col·lectivitat del barri de l'Estació arribi a comprendre en el seu terme el territori per ell servit. Aquesta necessitat o conveniència administrativa de l'alteració de termes ho és també en el seu vessant econòmic[...]». (FJ II). Amb més claredat encara el Dictamen 62/1993, de 6 de maig, en el qual es pot llegir: «[...] pel que fa al segon dels motius, consideracions d'ordre geogràfic, econòmic o administratiu que ho fessin aconsellable, cal expressar que de l'expedient no es dedueix que de forma aconsellable, la geografia, la població o la supressió d'obstacles administratius justifiquin l'alteració.» (FJ III). També del Dictamen 259/1996, de 25 de juliol, es desprèn l'amplitud de la funció quan diu «[...] de l'examen de l'expedient no es pot afirmar que existeixi alguna d'aquestes circumstàn-

23. Junament amb la Comissió de Delimitació Territorial.

24. Dictamen sobre la creació del municipi de Badia per segregació de part dels termes municipals de Barberà del Vallès i de Cerdanyola del Vallès.

25. La mateixa doctrina ha estat reiterada en idèntics termes en els dictàmens 5/1994, de 13 de gener; 208/1994, de 22 de desembre; 232/1994, de 19 d'octubre. I amb una redacció diferent el Dictamen 226/1996, de 18 de juliol («...a aquesta Comissió Jurídica Assessora li corresponen exclusivament les funcions de caire jurídic i en cap cas el judici polític, i sense perjudici que en supòsits específics aquesta limitació no pot impedir l'anàlisi de la conveniència quan l'índole de l'assumpte ho exigeix». FJ I).

cies [d'ordre geogràfic, històric, social, econòmic o administratiu] que de forma notòria concorri en el nucli humà que es vol constituir en entitat municipal descentralitzada. Això no obstant, igualment resulta cert i evident que la valoració de totes elles permet arribar a la conclusió de la concurrència de l'exigència legal [...]» (FJ II B 5).²⁶ Hem d'afegir que en altres matèries —com són els dictàmens relatius a les zones verdes— el judici d'oportunitat és ineludible, ja que està implícit en la valoració dels aspectes qualitius dels canvis de zonificació. També és cert que hi ha alguns dictàmens en els quals s'ha dit que no correspon a la Comissió Jurídica Assessora fer judicis polítics ni d'oportunitat, però en canvi en els fonaments jurídics s'han examinat els aspectes materials que justifiquen la modificació territorial i que, en definitiva, també comporten aquell examen. Finalment, en algun altre dictamen s'ha fet menció a alguna limitació provinent d'elements estrictament tècnics.²⁷

En definitiva, l'àmbit de la funció consultiva que realitza la Comissió Jurídica Assessora és realment ampli, malgrat la previsió limitativa del l'article 5.1 del text refós,²⁸ ja que no es limita a una actuació de mera higiene jurídica, sinó que vetlla pel compliment efectiu dels principis inspiradors de les normes i valors constitucionals, realitzant també els necessaris judicis d'oportunitat jurídica o administrativa quan la norma ho preveu o la Comissió ho considera convenient, ja sigui de forma singularitzada en un dictamen particular²⁹ o bé per la via dels suggeriments que pot realitzar d'acord amb l'article 3.3.c de l'esmentat text refós,³⁰ o també a través de les consideracions preliminars incorporades a les Memòries a partir de 1990.

26. En sentir similar els dictàmens: 30/1989, de 9 de novembre; 35/1989, de 28 de desembre; 23/1990, de 28 de juny; 10/1991, de 7 de març; 13/1991, de 21 de març; 33/1991, de 16 de maig; 137/1992, de 10 de desembre; 76/1993, de 3 de juny; 89/1993, de 17 de juny; 12/1994, de 27 de gener; 33/1994, de 10 de gener; 34/1994, de 10 de febrer; 274/1994, de 17 de novembre; 51/1995, de 23 de març; 52/1995, de 23 de març; i 86/1995, de 18 de maig.

27. En efecte, en el Dictamen 204/1996, de 4 de juliol es diu «les funcions de la Comissió Jurídica Assessora són únicament les de caire jurídic (art. 5.1 del text refós aprovat pel decret legislatiu 1/1991); per això si bé ha de vetllar per l'observància del procediment legalment previst —funció analitzada en el fonament II d'aquest dictamen—, no pot estendre's a jutjar actes de naturalesa diferent, com són els tècnics de delimitació, malgrat que compleixen la seva funció dins el procediment». FJ III).

28. No li falta raó a Blanquer Criado, D.V., *Consejo de Estado y Autonomías*, op. cit., pàg. 182 i 183, quan no s'explica que la Comissió Jurídica Assessora no pugui fer judicis d'oportunitat o conveniència en els dictàmens quan en la seva norma reguladora es preveu que «pot elevar al Govern de la Generalitat les propostes i suggeriments que cregui convenients sobre l'ordenament jurídic català». No obstant això, no s'entén igual de bé quan per sostenir el mateix argument acudeix a la comparació amb l'article 67 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que preveu la verificació de les disposicions generals abans que siguin aprovades. Ens sembla que la comparació no és encertada, ja que es tracta d'actuacions de dos àmbits d'administracions diferents, l'una, l'activa i l'altra, la consultiva. Tindria raó si la verificació la pogués realitzar la mateixa Comissió Jurídica Assessora, cosa que directament no pot fer, malgrat que sí que pot suggerir, com ja ha fet segons veurem a la nota 30.

29. Entenem que també tenen el caràcter de judicis d'oportunitat administrativa els suggeriments que de forma específica, en ocasions, es fan en els dictàmens sobre aquesta matèria en suggerir la utilització de la creació de les entitats municipals descentralitzades com a fórmula alternativa a la creació de municipis; o en d'altres àmbits com són l'elaboració de disposicions de caràcter general, contractació, etc.

30. Facultat poc utilitzada. Malgrat això es poden veure les propostes que per acord del Ple de la Comissió de 29 d'abril de 1993, es varen elevar al Govern de la Generalitat sobre: «Contradiccions entre diverses lleis de dret civil promulgades darrerament»; «Execució dels convenis internacionals amb especial aplicació a Catalunya»; i «Desenvolupament de l'article 67 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, sobre la verificació de la importància de les normes». Memòria... op. cit., 1993, pàg. 499 a 518.

IV. Aspectes particulars de la funció consultiva en els supòsits de delimitacions i modificacions territorials locals

1. *L'àmbit territorial comarcal*

Una de les novetats de l'ordenament jurídic català pel que fa a l'organització territorial local ha estat la recuperació de la comarca d'acord amb l'article 5.1 de l'Estatut d'Autonomia. No és aquí el moment ni el lloc de fer consideracions històriques ni de fer tampoc inventari de la seva funcionalitat, sinó únicament d'examinar la intervenció que la Comissió Jurídica Assessora té en relació amb aquests ens, que la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya, qualifica en el seu article 3 com a entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins.

Segons l'esmentada LOCC, la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora està prevista per a tres situacions diverses i atorga al seu dictamen un caràcter diferent, atribuint a la funció consultiva pròpia d'aquest òrgan un sentit molt ampli, segons ja hem tingut ocasió de comentar.

Els expedients en els quals la Comissió Jurídica Assessora ha d'intervenir són:

- a) El relatiu a les modificacions de la divisió comarcal aprovada inicialment.
- b) Els de qualsevol modificació sobrevinguda, i
- c) Els de creació de noves comarques.

La intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, en tots aquests expedients resulta especialment interessant, ja que en tots ells les funcions consultives pròpies de l'esmentat òrgan estan dissenyades atribuint-li un gran protagonisme. En efecte, tindrem ocasió de veure com en els diversos supòsits —en uns per dicció explícita i en d'altres tàcita de la LOCC— la funció consultiva no abasta tampoc únicament el control del procediment sinó la concurrència dels criteris que presideixen la divisió i organització comarcal, que estan establerts en l'article 2 de la LOCC de la forma següent: «a) Els àmbits territorials resultants han de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes. b) Els àmbits territorials resultants han d'ésser els més adequats per a fer efectius els principis d'eficàcia, de descentralització i de participació en la prestació dels serveis públics.»

Es pot pensar, i amb raó, que els criteris previstos en l'apartat a) del precepte transcrit són de difícil valoració des del punt de vista jurídic atesa la seva composició socioeconòmica i geohistòrica, cosa que resulta indiscutible, però també ho és que aquests fets que integren aquestes realitats són jurídicament determinants per tal de poder configurar la concurrència del «criteri» dissenyat en la Llei. És des d'aquesta vessant que la funció consultiva pot donar el seu parer i en tot cas valorar l'existència d'altres fets, d'igual naturalesa que els descrits en el precepte, però que siguin clarament i objectiva més rellevants.

Més interessant per la seva claredat resulta l'apartat b) del precepte que comentem, ja que de forma explícita es refereix al fet que els àmbits territorials han de ser els més adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, de descentralització i de participació en la prestació dels serveis. Principis, els dos primers, consagrats en l'article 103.1 de la

Constitució, i que encara que no estiguessin expressament citats, en la LOCC, serien objecte de la funció consultiva. Sobre aquest particular la Comissió Jurídica Assessora ha tingut ocasió de manifestar-se i així ho ha recordat en la Memòria de 1995, com ja hem vist més amunt.

A) La divisió comarcal originària i les seves inicials modificacions

Un dels problemes principals que es va plantejar el legislador en relació amb el restabliment de les comarques va ser el de la configuració del mapa comarcal, és a dir el de com s'havia de fer la divisió del territori català en comarques. L'exposició de motius de la LOCC ho explica de manera prou clara. Hi havia dues alternatives: o iniciar un procés d'estudi previ per obtenir una proposta d'organització comarcal, o adoptar la divisió comarcal de l'any 1936. Malgrat que, efectivament, les dues alternatives tenien avantatges i inconvenients, la Llei escollí la segona. Fórmula que no estava privada de dificultats, entre d'altres i principalment per raó de possibles desadequacions a la realitat actual, però que es consideraren superables per la via de les reformes necessàries, malgrat que s'haguessin de fer sempre per llei.³¹

La LOCC preveu aquesta adequació segons diu la seva mateixa exposició de motius «mitjançant una disposició transitòria —que preveu— un procediment especial de reforma que ha de permetre les modificacions necessàries a iniciativa dels municipis interessats i amb la participació qualificada de la Comissió de Demilitació Territorial i de la Comissió Jurídica Assessora, com a òrgans de proposta i consulta».

En efecte, la disposició transitòria primera estableix que tota la documentació relativa a la consulta municipal que determina el capítol I del títol II de la LOCC, s'ha de lliurar a les esmentades comissions, que «han de proposar al Govern de la Generalitat les modificacions territorials que considerin necessàries d'acord amb els principis establerts per l'article 2»; i a partir d'aquí presentar al Parlament un projecte de llei per a la citada modificació comarcal.

Des del punt de vista de la funció consultiva, el precepte transcrit té indubtable importància per l'amplitud i transcendència que dona a aquesta funció. Tant pel que fa a la concurrència dels fets determinants de la realitat territorial justificadors de l'àmbit comarcal, com perquè, fins i tot, i això és més sorprenent, imposa a la Comissió Jurídica Assessora l'obligació de fer una «proposta» al Govern. És cert que entre les diverses facultats que corresponen a la Comissió Jurídica Assessora hi ha precisament la d'«eivar al Govern de la Generalitat les propostes i els suggeriments que cregui convenients sobre l'ordenament jurídic català» (article 3.3c del text refós). Això no obstant, creiem que entre la proposta abans referida i aquesta hi ha una diferència, ja que aquesta última forma part d'una mena de competència de caràcter residual, genèrica i externa als dictàmens preceptius. Apreciació que no és incompatible amb les observacions que es poden fer en els supòsits d'intervencions preceptives, ja que aquestes revesteixen la forma de suggeriments però no de propostes. Comentaris a banda, no hi ha res a objectar si la Llei en aquest cas concret va voler atorgar la facultat de «proposta» a la Comissió Jurídica Assessora, incrementant així la intensitat de la funció consultiva. Malgrat el que diem, el Decret 140/1988, de 24 de maig, que aprova el Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals (RDTPEL),

31. Article 7 de la LOCC.

en la seva disposició transitòria primera que desenvolupa els tràmits que s'havien de seguir per tal de fer les adequacions a la divisió comarcal, quan es refereix a la Comissió Jurídica Assessora parla d'informe i en cap cas de «propostes», expressió que reserva per a la Comissió de Delimitació Territorial.

La Comissió Jurídica Assessora no es va plantejar aquesta qüestió amb motiu de l'elaboració d'aquest dictamen previst en la disposició transitòria que comentem, ja que es va limitar a analitzar els diversos aspectes de l'expedient i a ponderar la proposta de la Comissió de Delimitació Territorial que va informar favorablement en fer-se-la seva, amb la qual cosa es donà compliment al mandat de la Llei.³²

B) Les modificacions comarcals adventícies o sobrevingudes i la creació de noves comarques

Entenem per modificacions adventícies les sobrevingudes amb posterioritat a les derivades del procediment previst en la disposició transitòria referida. Des del punt de vista de la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora s'aprecien algunes diferències que vénen donades en funció de qui exerceixi la iniciativa per a la modificació de la demarcació comarcal o de la creació d'una comarca, malgrat que el règim jurídic és bàsicament el mateix.³³ En tot cas cal tenir present que tant la creació com qualsevol modificació s'han de fer sempre per llei.

La intervenció de la Comissió Jurídica Assessora en aquests tipus d'expedients queda regulada per l'article 8 de la LOCC i és matisada, com hem dit, en funció de qui tingui la iniciativa de la modificació. Recordem que aquesta pot ser exercida pels titulars de la iniciativa legislativa, pel municipi o municipis interessats, per la comarca o comarques també interessades i pel Govern. Deixant de banda el supòsit de la iniciativa legislativa, cas en el qual no és procedent la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, en tots els altres el dictamen d'aquest alt òrgan consultiu és preceptiu, però amb les peculiaritats següents: a) si la iniciativa és municipal o comarcal el dictamen adquireix força vinculant si són també favorables els acords dels ens locals interessats així com el de la Comissió de Delimitació Territorial, ja que en aquest cas el Govern de la Generalitat ha de redactar i aprovar necessàriament el projecte de Llei de modificació atès que l'article 8.2 de la LOCC no sembla deixar cap altra opció;³⁴ per contra, si el dictamen no és favorable, aquest no impedeix que el Govern faci el que estimi més convenient. b) Finalment, pel supòsit que la iniciativa sigui del mateix Govern el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, a banda de ser preceptiu³⁵ no té cap altra característica.

Totes aquestes consideracions i d'altres que es poden fer en relació amb les exigències procedimentals previstes en la LOCC poden, en la majoria dels casos, quedar certament diluïdes³⁶ atès que l'última paraula la té el Parlament.

32. Dictamen 14/1989, de 19 de juny.

33. L'article 9 de la LOCC per a la creació de comarques remet al procediment previst en l'article 8, que és el que venim comentant i que fa referència a les modificacions comarcals. Per la seva banda l'article 55 del RDTPEL introdueix algunes peculiaritats.

34. Aquest precepte estableix: «El Govern de la Generalitat ha de redactar i aprovar el projecte de Llei si la iniciativa de modificació compta amb l'acord favorable dels municipis i les comarques interessats i amb l'informe, també favorable, de les dites comissions». Criteri reiterat en l'article 53 del RDTPEL.

35. Vegeu article 8.3 LOCC.

36. No així pel supòsit en el qual el Govern, tenint l'obligació de redactar i aprovar el projecte de Llei no ho fes, ja que en aquest cas la via contenciosa administrativa seria eficaç.

2. *En l'àmbit territorial municipal*

En l'àmbit municipal la principal problemàtica que es planteja és que les alteracions municipals derivades d'agregacions-segregacions; sovint són conseqüència del desig de la creació d'un nou municipi. La LMRLC és respectuosa amb les iniciatives democràtiques que pretenen aquell objectiu, però també és cert que l'ordenament ha establert un conjunt de mesures adreçades a restringir la proliferació de nous municipis i, per contra, a facilitar-ne l'agregació o la fusió. De tota manera, a parer nostre, el problema rau més en la subsistència —a voltes difícilment justificada— de municipis que no reuneixen els requisits necessaris, més que en la creació d'algun municipi.

L'exposició de motius de la LMRLC recorda que, segons s'ha dit, «el nombre de municipis de Catalunya és excessiu i comporta una fragmentació que és una de les causes de la crisi municipal, crisi que es manifesta essencialment en la manca de recursos i de capacitat per a prestar amb eficàcia els serveis corresponents»; i més endavant afegeix que «era del tot necessari que el Parlament hi prengués posició, cercant fórmules adients per superar les deficiències actuals, però sense caure en l'error d'adoptar mesures dràstiques que ben segur que originarien problemes greus d'ordre polític i social. En aquest sentit, cal destacar l'establiment de mecanismes que habiliten iniciatives municipals de fusió o d'agrupació voluntària [...]». Previsions que són objecte de desplegament en el text articulat.

Efectivament la LMRLC per a la creació de nous municipis exigeix³⁷ la concurrència d'un seguit de requisits (nuclis de població territorialment diferenciats; comptar els municipis resultants amb el territori i els recursos suficients, amb una millora objectiva en la prestació dels serveis; i que la segregació no comporti disminució de la qualitat mitjana dels serveis que es prestaven en el municipi) que s'han de donar tots de manera simultània. Per contra, quan es tracta de l'agregació total així com de la fusió de municipis la LMRLC estableix que és suficient que es donin alguns dels requisits següents: insuficència de mitjans econòmics, materials i personals per a gestionar els serveis mínims obligatoris; que els nuclis de població formin un sol conjunt amb continuïtat urbana; o que consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fessin necessari o aconsellable.³⁸

Aquestes circumstàncies han fet que la Comissió Jurídica Assessora hagi assentat el criteri que la normativa sobre segregacions ha de ser interpretada en forma estricta per tal d'evitar la creació de nous municipis que no estigui suficientment justificada. Així en els dictàmens 35/1989, de 28 de desembre, i 10/1991, de 7 de març, es diu que la «legislació en matèria de creació de nous municipis està presidida per un clar principi restrictiu que deriva de la voluntat del legislador d'evitar una fragmentació excessiva de municipis»; o el Dictamen 13/1991, de 21 de març, en el qual es recorda que la normativa continguda en la Llei municipal i de règim local de Catalunya i el seu Reglament de demarcació territorial i població dels ens locals ha de ser «interpretada estrictament pel que fa a la segregació de municipis (per a la creació de nous), perquè el principi en què s'inspiren aquestes disposicions no és la segregació sinó l'agregació». En la mateixa línia els dictàmens 89/1993, de 17 de juny, 11/1994, de 13 de gener, i 274/1994, de 17 de novembre, entre d'altres.

37. Article 15 de la LMRLC i article 11 i 12 del RDTPEL.

38. Article 13 de la LMRLC i article 7 del RDTPEL.

A) La creació de municipis de règim especial

La LMRLC regula en l'article 69 i següents la creació i règim jurídic dels anomenats municipis de règim especial, que d'acord amb aquests preceptes són: *a)* els que funcionen en règim de consell obert; *b)* els de muntanya; *c)* els turístics; *d)* els historicoartístics; i *e)* els industrials. Classificació que es podrà ampliar quan determinats municipis per raons específiques, com poden ser les mineres o d'altres, així ho justifiquin. Aquesta relació s'ha de completar, encara, amb el municipi de Barcelona que constitueix el règim jurídic especial per antonomàsia, malgrat que la LMRLC només li dedica l'article 75 en dir que aquest règim s'establirà per llei.

Prescindint del procediment que s'ha de seguir per a l'atorgament d'aquella qualificació —per a qualsevol de les diverses modalitats— el cert és, pel que aquí interessa, que, d'acord amb l'article 69.5 de la LMRLC, cal l'informe previ —és a dir preceptiu— de la Comissió Jurídica Assessora.

Aquest precepte pot plantejar el dubte respecte de si la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora també és preceptiva en el supòsit del règim jurídic especial del municipi de Barcelona. El fet que l'exigència de la intervenció de l'alt òrgan consultiu estigui prevista en el mateix article en el qual es descriuen quins són els municipis de règim especial entre els quals no cita el de Barcelona, pot fer pensar que en aquest supòsit la intervenció no és preceptiva. Això no obstant, el fet que el règim jurídic del municipi de Barcelona estigui previst en el mateix capítol III de la LMRLC que porta per rúbrica «els règims municipals especials», i que no hi hagi cap exclusió d'aquella intervenció són arguments per considerar, des d'una interpretació sistemàtica, la preceptiva intervenció de la Comissió Jurídica Assessora. També és cert que hi caben altres interpretacions, com per exemple la que deriva de la interpretació del mateix article 69.5 de la LMRLC³⁹ i de les naturals del fet que l'esmentat règim jurídic especial s'hagi d'aprovar per una norma amb rang de llei.⁴⁰

B) Delimitacions i alteracions de termes municipals⁴¹

Sota l'expressió genèrica d'alteracions de termes municipals incloem les diverses situacions que, segons l'ordenament, poden donar lloc a alguna mena d'alteració de termes municipals com poden ser: l'agregació total d'un o més municipis a un altre de limítrof; la fusió de dos o més municipis també limítrofs per constituir-ne un d'independent; la segregació de part d'un municipi o de diversos municipis per constituir-ne també un d'independent; la segregació de part d'un o diversos municipis per agregar-se a un altre; i la correcció de disfuncionalitats territorials. A aquests supòsits podem, encara, afegir les delimitacions i atermenaments de termes municipals malgrat que no són pròpiament supòsits d'alteracions. Com sigui que la present anàlisi es fa des de la perspectiva de la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, està justificat que també fem referència a les mesures de foment que la Generalitat pot dictar d'acord amb l'article 20 de la LMRLC per tal de propiciar la fusió o l'agregació voluntària de municipis, així com a l'elaboració d'un projecte de llei de reforma de l'organització

39. El fet de l'existència d'una certa indeterminació normativa de la forma en com el municipi adquireix la condició d'especial i els efectes del registre previstos en l'esmentat article sembla que perden interès en el cas del règim jurídic especial del municipi de Barcelona.

40. Article 75 i disposició transitòria primera de la LMRLC.

41. Està regulada en els articles 12 a 24 de la LMRLC i articles 4 a 47 del RDTPEL.

municipal que segons l'article 21 de la mateixa llei pot preparar el Govern per al supòsit de la insuficiència d'aquelles mesures.

La LMRLC preveu, per a tots els supòsits descrits en aquest epígraf, la intervenció preceptiva de la Comissió Jurídica Assessora, però amb efectes d'intensitat diferent segons el tipus d'alteració que es pretengui i de qui exerceixi la iniciativa. D'acord amb la Llei el grau d'intervenció de la Comissió Jurídica Assessora és el següent :

a) En els casos d'agregacions-segregacions (amb independència de si són parcials o totals o de si es constitueix un municipi), així com els de fusió⁴² si la iniciativa⁴³ és veïnal o municipal, el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora vincula el Govern de la Generalitat que «ha d'aprovar l'alteració» si hi ha acord favorable dels municipis interessats i no hi formulen objeccions la Comissió de Delimitació Territorial i la Comissió Jurídica Assessora (article 18 LMRLC). La qual cosa vol dir que si el dictamen no és favorable el Govern queda alliberat d'aquella vinculació i pot decidir el que estimi.⁴⁴

b) En els mateixos casos que en l'apartat l'anterior però quan la iniciativa hagi estat exercida pel consell o consells comarcals o bé l'expedient s'hagi iniciat d'ofici pel Departament de Governació, el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora esdevé merament preceptiu, ja que així ho estableix l'article 17.1d LMRLC que conté les normes de procediment d'aplicació per a tots els casos als quals ens venim referint.

La peculiaritat a què dóna lloc la iniciativa d'ofici o dels consells comarcals rau en el fet que, si es produeix l'oposició d'algun municipi interessat, l'aprovació s'haurà de fer per llei del Parlament. Per tant, aquí el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora no té cap funció singularitzada, llevat de la seva emissió preceptiva que, a més, queda des d'un punt de vista jurídic difuminada per l'aprovació de l'alteració dels termes municipals per llei.⁴⁵

c) La LMRLC preveu també la «rectificació» dels termes municipals mitjançant la «correcció de disfuncionalitats territorials», supòsit en el qual la LMRLC exigeix també el dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora d'acord amb l'article 12.3.

d) Si el Govern de la Generalitat dicta mesures de foment per a la fusió o l'agregació voluntària de municipis quan ho aconsellen raons d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu⁴⁶ o si per la insuficiència d'aquestes mesures el Govern ini-

42. Recollits en l'article 12.1 LMRLC.

43. Les diverses iniciatives possibles estan recollides en l'article 17.1.a LMRLC.

44. L'article 18.1 LMRLC diu: «El Govern de la Generalitat ha d'aprovar l'alteració dels termes municipals promoguda a iniciativa municipal o dels serveis o dels veïns quan es produeixi l'acord favorable dels municipis interessats i no hi formulen objeccions els organismes consultius a què es refereix l'article 17.1.d.» És evident que aquest precepte no fa dependre la llibertat del Govern per prendre la decisió que estimi, del caràcter «no favorable» de l'informe o dictamen dels organismes consultius —i per tant de la Comissió Jurídica Assessora— sinó simplement de si en aquests s'hi formulen «objeccions», cosa que és diferent. Això no obstant, no som del parer que qualsevol «objecció» desvinculi el Govern de l'obligació d'aprovar l'alteració de termes municipals proposada, sinó únicament quan aquelles «objeccions» són essencials o fonamentals.

45. Article 18.2 LMRLC.

46. Article 20 LMRLC.

cia un procés de reforma de l'organització territorial municipal que ha d'acabar amb una proposta en forma de projecte de Llei,⁴⁷ caldrà en tot cas el dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora.⁴⁸ Els efectes jurídicopràctics de l'incompliment d'aquest requisit són diferents. En el primer cas pot donar lloc a la nul·litat de l'acord, cosa que en el segon cas queda superada per la intervenció del Parlament.

Les alteracions de termes municipals derivades de les diverses modalitats d'agregacions-segregacions han donat lloc a abundants pronunciaments de la Comissió Jurídica Assessora tant pel que fa als aspectes procedimentals com, molt especialment, a l'existència dels pressupòsits positius i obstatius, així com a la concurrència dels requisits habilitants de les modificacions preteses.

Els termes municipals estan presidits pel principi d'idoneïtat territorial, i de suficiència financera. El primer es troba formulat en els articles 11.2 de la LMRLC i 5 del RDTPPEL i està configurat per tal de donar resposta adequada a les funcions públiques que l'ajuntament té encomanades tenint en compte la consciència de col·lectivitat, els valors històrics i tradicionals, així com la capacitat de gestió de dels serveis públics. En definitiva, es postula l'existència d'una superfície territorial que pugui satisfer aquelles exigències. Sobre aquests particulars la Comissió Jurídica Assessora, en el seu Dictamen 274/1994 de 17 novembre,⁴⁹ va dir que «el tema de la idoneïtat de la dimensió territorial resulta decisiu per a la configuració del mapa municipal, ja que constitueix el suport material de l'activitat prestacional de l'Administració. Malgrat que sigui una obvietat, cal remarcar que les insuficiències territorials predeterminen que la prestació dels serveis públics es puguin realitzar amb un mínim d'eficàcia i eficiència (art. 103.1 de la Constitució). En definitiva, aquest és el punt de partida del qual s'ha de partir i l'element nuclear que cal preservar» (FJ III). El segon principi està formulat, també, amb caràcter universal en els articles 16 de la LMRLC i 6 del RDTPPEL, quan diuen que «en cap cas no es pot procedir a l'alteració de termes municipals si no es garanteix que, després de l'operació, el municipi o els municipis afectats disposaran de recursos suficients per a prestar els serveis mínims obligatoris establerts per la legislació de règim local». En definitiva es tracta d'uns principis que s'han de respectar en tots els supòsits d'alteracions de termes municipals, ja que constitueixen els principis rectors de la matèria.

A continuació examinem alguns dels supòsits que s'han plantejat a la Comissió Jurídica Assessora i que han despertat més interès.

a) La creació de nous municipis

La creació de nous municipis exigeix la concurrència de tots els requisits previstos en l'article 15 de la LMRLC, a saber: a) haver-hi nuclis de població territorialment diferenciats; b) comptar, els municipis resultants, amb el territori i els recursos suficients per al compliment de les competències municipals; c) no comportar, la segregació, disminució de la qualitat mitjana dels serveis que es prestaven al municipi; i d) que la segregació comporti una millora objectiva en la prestació dels serveis del nou muni-

47. Article 21 LMRLC.

48. Article 22 LMRLC.

49. Dictamen «sobre la segregació d'una part del terme municipal de Calonge per constituir un nou municipi amb la denominació de Sant Antoni de Mar».

cipi. Requisits que s'han de donar de forma acumulativa i simultània. Requisits, que d'altra banda, és evident que no són d'aplicació per als casos de fusió de dos o més municipis limítrofs per a constituir-ne un de nou. Els conceptes esmentats han estat objecte d'una major determinació per via reglamentària (RDTPEL).

En efecte, pel que fa al que s'ha d'entendre per nuclis de població territorialment diferenciats, ha quedat resolt gràcies al RDTPEL, com ha tingut ocasió de recordar-ho la Comissió Jurídica Assessora en dir (Dictamen 11/1994, de 13 de gener) que «si la norma no contingués cap altra explicació que la d'haver-hi nuclis de 'població territorialment diferenciats', plantejaria, a la pràctica, nombroses qüestions a l'hora de precisar si els nuclis de població reuneixen o no aquell caràcter diferenciats. Conscient el Reglament de demarcació territorial i població de la indubtable problemàtica que hauria de plantejar aquell concepte jurídicament indeterminat, va aclarir-lo de forma indiscutible fent desaparèixer aquella indeterminació en l'establir en el seu article 21.1 que s'entén que els 'nuclis de població són territorialment diferenciats del nuli on radica la capitalitat del municipi, quan entre aquests nuclis hi ha una franja classificada com a sòl no urbanitzable d'una amplada mínima de dos mil metres'. Amb la qual cosa la previsió de la llei esdevé totalment objectivable» (FJ III a).⁵⁰

El requisit que estem comentant resulta especialment interessant ja que el RDTPEL introdueix una flexibilització excepcional en l'aplicació d'aquest requisit que ha estat objecte de pronunciament de l'esmentada Comissió en diverses ocasions. Així en el mateix Dictamen 11/1994, es diu que «la superació de la territorialitat com a element de diferenciació, la permet el propi Reglament en l'article 12.4, quan modera aquella exigència en dir que no serà d'aplicació 'quan concorrin notoris motius de necessitat o conveniència social, econòmica o administrativa que aconsellin la segregació. En qualsevol cas, (afegeix) serà necessari que entre els nuclis no hi hagi continuïtat d'edificacions o que no estiguin només separats per un carrer, una plaça o zona urbana», excepció que en el cas concret que dictaminava, la Comissió no va apreciar, ja que «la flexibilització de l'estricta principi de la 'diferenciació territorial' només es pot aplicar quan les circumstàncies són clares i estan suficientment acreditades en l'expedient [...]» (FJ III a).

Aquest és un d'aquells exemples que posa de manifest l'amplitud de l'actuació de la funció consultiva. No obstant això, en l'objecte de dictamen, la Comissió Jurídica Assessora va adoptar una posició més reservada. Així en el citat Dictamen 274/1994, (FJ IV B) i referint-se a aquella excepció es diu que «si aquestes consideracions s'analitzen a la vista de l'article 11.2 de la LMRLC, que estableix quins són els criteris de la idoneïtat de la delimitació territorial: la consciència de col·lectivitat com a tal, l'existència de valors històrics i tradicionals i la capacitat per a la gestió dels serveis públics, la conclusió a què s'arriba és que pot semblar que és possible reconsiderar la possible aplicació de l'excepció abans esmentada. Una qüestió diferent és si correspon a aquesta Comissió Jurídica Assessora pronunciar-se sobre aquesta qüestió...». Sobre això diu que no hi ha una «[...] obligatorietat d'un pronunciament absolut sobre aquesta matèria que, d'altra banda, comporta una apreciació discrecional de les circumstàncies concurrents que, en principi, ha de valorar el Govern de la Generalitat sens perjudici de la recomanació que aquesta Comissió pugui fer en un o altre sentit», per arribar a la conclusió que la «notorietat» que la norma exigeix no s'aprecia.

50. Dictamen «sobre la segregació del nucli de l'Estartit, que pertany al terme municipals de Torroella de Montgrí, per constituir-se en municipi independent».

En tot cas hem vist també que el RDTPEL (article 12.4) imposa una limitació per a l'aplicació de l'excepció que comenten i és que no hi hagi continuïtat d'edificacions o que només estiguin separats, els nuclis, per un carrer, una plaça o una zona. Circumstància que cal tenir present, ja que si bé és veritat que les valoracions fàctiques s'han de fer en el moment de la tramitació de l'expedient, també resulta cert que les segregacions no han de respondre a situacions conjunturals i passatgeres, i que per tant han de tenir una vocació de permanència, la qual cosa, tal com també ha dit la Comissió en diverses ocasions⁵¹ requereix fer una previsió del possible desenvolupament en el futur del nucli a segregat, per tal d'evitar eventuais disfuncionalitats territorials.

La idoneïtat territorial i la suficiència de recursos també ha merescut atenció per part de la Comissió Jurídica Assessora. En efecte, respecte de la idoneïtat territorial, el RDTPEL no ha precisat més el concepte, però la Comissió ha dit (Dictamen 11/1974) que s'ha d'interpretar en el sentit de la idoneïtat per a l'exercici de les funcions públiques atribuïdes amb consideració als criteris previstos en l'article 11 de la LMRLC.

Pel que fa a la suficiència de recursos, l'article 12.2 del RDTPEL entén que existeix «quan la mitjana dels recursos ordinaris que s'han generat en cada un dels territoris, en els darrers tres pressupostos ordinaris, és suficient per atendre els serveis obligatoris»; aquest requisit a la pràctica ha plantejat menys qüestions de les que, inicialment, podria semblar.

L'exigència que no es produeixi disminució de la qualitat mitjana dels serveis municipals que es prestaven en el municipi (article 11.1.c del RDTPEL) ha estat precisada en l'article 12.3 del mateix text en dir que el requisit es compleix «quan els ingressos ordinaris per càpita dels municipis resultants de la segregació són, com a mínim, iguals o superiors al 75% de la mitjana corresponent als municipis amb un nombre semblant d'habitants de la comarca respectiva».

Finalment, cal encara dir alguna cosa respecte a la condició positiva que deriva del requisit de la LMRLC en el sentit que la segregació ha de comportar una millora objectiva en la prestació dels serveis en el nou municipi (article 15.2), requisit que no ha estat objecte de desplegament pel RDTPEL. Sobre això la Comissió Jurídica Assessora ha tingut ocasió de pronunciar-se en alguna ocasió. Així, en el citat Dictamen 11/1994, es va dir que «la finalitat del precepte és clara, ja que pretén evitar que la segregació —encara que formalment fos possible— vagi en perjudici de la qualitat dels serveis i, conseqüentment, dels ciutadans, que són en definitiva els seus destinataris. La millora ha de ser objectiva i s'ha de justificar» (FJ IV C). I en el Dictamen 274/1994, es va afegir que aquest requisit no té una autonomia absoluta «ja que el requisit de la suficiència dels recursos s'ha de complementar amb l'exigència que la llei preveu [...]. Dit amb paraules més planeres, el municipi que es manté no hi ha de perdre des del punt de vista dels serveis i el que es crea ha de millorar la qualitat dels serveis que rebia» (FJ III D).

b) Agregacions totals i fusions; i, segregacions-agregacions parcials

La LMRLC dóna facilitats quan es tracta d'agregacions totals d'un o de diversos municipis a un altre de limítrof o de simples fusions. L'article 13 de la LMRLC es-

51. Dictamen 274/1994, (FJ IV C).

tableix que perquè es pugui realitzar alguna de les alteracions descrites només cal la concurrència d'algun dels requisits següents: *a)* que hi hagi insuficiència de mitjans econòmics, materials i personals per a la gestió dels serveis mínims obligatoris; *b)* que els nuclis de població formin un sol conjunt amb continuïtat urbana; o *c)* que consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho facin aconsellable. En qualsevol dels supòsits es produeix la supressió del municipi o municipis afectats.

La previsió legal ha estat també objecte d'algun desplegament en els articles 7 a 10 del RDTPEL. Les operacions d'agregacions totals estan subjectes al compliment de tres principis: que el municipi a favor del qual s'ha de fer la incorporació tingui major contingut i potencial demogràfic i econòmic i disposi dels mitjans personals i materials per gestionar tots els serveis; que els municipis o municipi objecte d'agregació quedin suprimits i el seu territori s'incorpori al municipi al qual s'agrega; i que el municipi que agrega succeeixi als agregats en tots els seus drets, obligacions i assumeixi el personal.

La insuficiència de mitjans és determinada per l'article 8.1 del RDTPEL pels supòsits en els quals els dèficits en les infraestructures i equipaments dels serveis mínims no poden ser coberts amb els recursos ordinaris del municipi, i per la remissió als casos previstos en l'article 66.1 de la LMRLC.⁵²

Hem d'avançar que les causes que legitimen les segregacions-agregacions parcials són les mateixes que les descrites per les agregacions totals, amb l'exclusió dels supòsit de la insuficiència de mitjans que no pot donar lloc a aquella pretensió.

La referència introduïda en l'article 7.2 del RDTPEL, que diu que el municipi a favor del qual es fa la incorporació ha de ser de major contingut i potencial demogràfic i econòmic, planteja dos problemes, que han estat objecte del Dictamen 176/1995, de 7 de novembre. En efecte, en l'esmentat Dictamen es diu que les qüestions que planteja són «una, la de si és o no d'aplicació als supòsits d'agregacions parcials i, l'altra, en el supòsit d'una constestació afirmativa, quins han de ser els termes de la comparació. És a dir, si el que s'han de comparar són els dos municipis (el que rep l'agregació i el que la perd) o, per contra, el municipi que rep l'agregació i el potencial del territori que pretén segregarse». Per la Comissió l'article 7.2 del RDTPEL està pensat pels supòsits d'agregacions totals i entén que la transcendència d'aquest article és més formal que material per les dues raons següents: «l'una, perquè en tractar-se d'una agregació total l'única cosa que està predeterminant el precepte és el nom del municipi que ha de perpetuar-se (que ha de ser el de major potencialitat econòmica i suficient capacitat de gestió), qüestió que pot ser important des dels punt de vista sociològic i històric, però no des del punt de vista de la finalitat de l'agregació; i l'altra, que en el supòsit que l'agregació no es resolgui a favor del municipi —diguem-ne més important— el resultat serà materialment el mateix encara que formalment sigui diferent en produir-se per la via de la fusió». El Dictamen continua: «Però aquest raonament no és mimètica-

52. *a)* Municipis que, per insuficiència de capacitat financera, per l'especial estructura del territori i dels assentaments de la població o per altres causes tècniques, no poden establir o prestar adequadament o eficientment els serveis mínims de llur competència.

b) Municipis en què les partides pressupostàries per a retribuir les funcions públiques necessàries constitueixen més del cinquanta per cent de llur capacitat financera.

c) Municipis de població disseminada o configurats per diversos nuclis de població, sempre que cap d'ells no agrupi més de cinquanta habitants.

ment aplicable als casos d'agregacions parcials —malgrat que, com ja hem vist, dos dels supòsits que legitimen l'agregació total legitimen l'agregació parcial—, ja que en aquests casos segons quina sigui la interpretació que es faci de l'article 7.2 del RDPTL la transcendència del precepte pot ser decisiva i, fins i tot, pot impedir la segregació encara que es donin les circumstàncies objectives de tipus urbanístic, geogràfic, demogràfic o econòmic que ho aconsellin. És aquí a on cobra especial importància la determinació de quins han de ser els termes de la comparació segons l'article 7.2 del RDPTL. La major potencialitat econòmica i demogràfica s'ha de postular del municipi que rep l'agregació respecte del qual la perd o, per contra [...] respecte del territori objecte de segregació. Aquesta Comissió Jurídica Assessora ja ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta qüestió (dictàmens 23/1990, 91/1993 i 52/1995) en els quals ha sostingut el criteri que els termes de comparació s'han de produir entre el municipi que rep l'agregació i el territori objecte de segregació i no el municipi del qual prové. En el dictamen citat en primer lloc es digué sobre aquest particular: 'En el cas de la segregació d'una part d'un municipi aquest article (7.2 del RDPTL) no es pot interpretar en el sentit d'exigir que el municipi al qual s'agrega ha de ser major al municipi del qual forma part, ja que la relació establerta en l'esmentat apartat 2 es produeix entre les dues entitats que s'agreguen o, com a alternativa, es fusionen. Per això, en el cas que ens ocupa la relació s'ha de referir a la part del municipi que se segrega i el municipi al qual es vol agregar: aquest segon no pot tenir un potencial demogràfic i econòmic menor que la part que se li vol agregar.'» La Comissió en aquest Dictamen va afegir un seguit de consideracions en relació amb l'esmentat precepte que confirmen les anteriors valoracions i que pel seu interès reproduïm a continuació: «a) l'article 7.2 del RDPTL està pensat per a les agregacions totals i no les parcials; b) com hem vist, la transcendència del precepte en els casos per als quals ha estat inicialment concebut, és molt relativa; c) en aquests supòsits el precepte no té cap funció decisòria des del punt de vista material; d) l'única *ratio* del precepte és evitar que els municipis amb menor potencialitat i menor capacitat de gestió es responsabilitzin de l'agregació; e) en aquests casos l'alternativa és la fusió, amb un resultat final materialment similar; f) per contra, quan el precepte s'aplica a les agregacions parcials, si els termes de comparació fossin els dels municipis afectats, ens trobaríem que llavors el precepte adquiriria una capacitat decisòria, que fins i tot no té, com hem vist, en els supòsits per als quals va ser redactat; i g) si s'apliqués l'article en la forma descrita s'arribaria a la conclusió que les circumstàncies que legitimen, segons la llei, la segregació, serien subalternes del 'criteri' descrit pel reglament en favor de la major potencialitat, podent impedir la segregació sense oferir cap fórmula alternativa».

De l'article 7 del RDPTL mereix algun comentari la causa legitimadora, prevista en el número 1, apartat c), de l'agregació per «raons d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu que ho facin aconsellable», criteris molt indeterminats però que el mateix reglament s'ocupa de cenyir en l'article 8.3, en dir que queden compresos en aquests supòsits: els municipis que tinguin un nombre d'habitants inferior a 250; quan la majoria dels serveis mínims ha estat objecte de dispensa o són prestats per ens supramunicipals per via supletòria; quan l'evolució dels sectors, primari, secundari o terciari està estancada o és regressiva; i finalment, quan es millora la capacitat de gestió dels serveis municipals o hi ha possibilitat d'augmentar o ampliar els existents.

Aquests criteris són també aplicables per als supòsits de segregacions —agregacions parcials per la via de l'article 14.b) del RDPTL en relació amb la remissió

expressa que l'article 15 del mateix reglament fa als articles abans esmentats (a l'article 7.2 i 7.3, que es complementa amb l'article 8).

c) Les disfuncionalitats territorials

Les disfuncionalitats territorials constitueixen una modalitat de modificacions de termes municipals (article 12.3 LMRLC) identificades en l'article 41 del RDTPEL, com a situacions patològiques en què es pot trobar el nucli de població —per exemple: nucli, no capital de municipi annex al nucli veí, o partit per més d'un municipi, etc.—; enclavaments; i, disfuncionalitats provocades pel pas de gran infraestructures o «contínuums urbans».

La característica d'aquesta mena d'alteracions de termes municipals rau en el fet que la iniciativa parteix de la Comissió de Delimitació Territorial, de forma autònoma o per indicació del Conseller de Governació (article 42 del RDTPEL). Des del punt de vista procedimental s'ha d'anotar que cal la intervenció preceptiva de la Comissió d'Urbanisme corresponent (article 43 RDPTTEL), a banda del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, segons ja s'ha indicat més amunt.

Aquesta figura ha donat lloc a algunes reflexions per part de la Comissió Jurídica Assessora, la qual en el Dictamen 34/1994, de 10 de febrer, ha tingut ocasió de donar el seu parer, que a continuació recollim. L'alt organisme assessor es va plantejar si, efectivament, la iniciativa és exclusiva de la Comissió de Delimitació Territorial i a aqueste efecte va dir: «La regulació i sistemàtica del reglament respecte d'aquesta qüestió ens condueix a creure inicialment en una resposta afirmativa [...]. Per aclarir aquest dubte resulta indispensable veure què entén la norma per disfuncionalitats territorials. Doncs bé, aquestes són àmpliament descrites en l'article 41 del RDPTTEL [...] (en) [...] aquesta enumeració — no exhaustiva, però suficient — creiem que queda clar que els supòsits transcrits són susceptibles de ser reconduïts, per exemple, als casos de segregació per agregar-se a un altre municipi, previstos en l'article 14 del RDPTTEL que descriu com a supòsits 'els nuclis de població (que) formen un sol conjunt amb continuïtat urbana', o 'quan consideracions d'ordre geogràfic, demogràfic, econòmic o administratiu ho fan necessari o aconsellable'.» (FJ III)⁵³

C) Les entitats municipals descentralitzades

Les entitats municipals descentralitzades⁵⁴ són la versió catalana de les tradicionals «*entidades locales menores*». La LMRLC ha seguit un criteri bàsicament continuista d'aquests ens locals tant pel que fa a la seva configuració legal com al seu nombre. Les entitats municipals descentralitzades són de caràcter local amb àmbit territorial inferior al municipi, amb plena autonomia, en l'àmbit de llurs atribucions, per a l'administració del nucli de la població (article 80 LMRLC).

Això no obstant, la Llei configura les entitats municipals descentralitzades amb una autonomia delimitada per les poques competències que els atribueix⁵⁵ —malgrat

53. Altres temes de disfuncionalitats territorials es poden veure en els dictàmens 45/1990, de 20 de desembre (FJ II C) i 137/1992, de 10 de desembre.

54. Les entitats municipals descentralitzades estan regulades en els articles 76 a 80 de la LMRLC en els articles 75 a 89 del RDTPEL.

55. L'article 79.1 de la LMRLC estableix les competències següents: a) la vigilància dels béns d'ús públic i dels comunals; b) la conservació i l'administració del seu patrimoni, inclòs el forestal, i la regula-

que es poden incrementar per delegació—, i per la fiscalització que sobre els acords d'operacions de crèdit, expropiació forçosa i disposició de béns exerceix l'ajuntament, ja que els ha de ratificar per tal que tinguin eficàcia.⁵⁶

A través d'aquestes entitats municipals descentralitzades l'ordenament permet que concentracions de població —sempre que constitueixin nuclis separats en els quals no tingui la seva seu l'ajuntament—⁵⁷ puguin arribar a tenir un reconeixement jurídic, criteri al qual s'ha referit la Comissió Jurídica Assessora en diverses ocasions, així en el Dictamen 5/1994, de 13 de gener, en dir que «l'ordenament jurídic ha obert la possibilitat d'una autèntica administració descentralitzada d'àmbit inferior al municipal, sense trencar la unitat del municipi, com a via més adequada per canalitzar i donar sortida a les dificultats ordinàries que en la vida municipal genera l'existència, [...] de diferents nuclis de població». La Comissió Jurídica Assessora intervé en aquest àmbit en dos moments diferents encara que tots dos responen a la mateixa finalitat; és a dir, a la constatació de la concurrència dels requisits que fan possible l'existència de les entitats municipals descentralitzades. El primer supòsit es refereix a la determinació de quines són les «*entidades locales menores*» que per conversió s'han de mantenir com a entitats municipals descentralitzades; l'altre, es refereix a la intervenció singularitzada pels supòsits de constitució, modificació o supressió de les entitats municipals descentralitzades.

a) La conversió de les *entidades locales menores* en entitats municipals descentralitzades

En efecte, el primer supòsit deriva de la previsió de la disposició transitòria segona de la LMRLC que estableix que «el Govern de la Generalitat, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, ha de determinar quines de les actuals entitats locals menors han de continuar existint com a entitats municipals descentralitzades, d'acord amb els criteris i els requisits establerts per l'article 77.2 i amb el que estableix l'apartat 4.c del mateix precepte». L'aplicació d'aquesta disposició per part del Govern ha donat lloc a dos dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora —el 59/1991, de 5 de setembre, i el 33/1992, de 9 d'abril—. El precepte planteja diverses qüestions que passem a referir.

1a. La de determinar si en aquest cas és o no preceptiva la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora, ja que la remissió que la disposició transitòria fa a l'apartat 4.c de l'article 77 de la LMRLC pot donar lloc a algun dubte malgrat que no ha estat plantejat per la Comissió Jurídica Assessora. L'esmentat precepte diu que es pot procedir a la modificació o supressió de les entitats municipals descentralitzades, entre d'altres supòsits, per «acord del Govern de la Generalitat, quan motius d'ordre econòmic o administratiu ho facin aconsellable amb consulta prèvia a l'entitat i a l'ajuntament».

ció de l'aprofitament dels seus béns comunals; c) l'enllumenat públic i la neteja viària; i d) l'execució d'obres i la prestació de serveis de competència municipal d'interès exclusiu de l'entitat, quan no són a càrrec del municipi respectiu o de la comarca. Vegeu: Pou i Viver, Tomàs, i Romero i Duran, Manuel: «Les entitats municipals descentralitzades a Catalunya. Criteri jurídic delimitador de les seves competències». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (1993), pàg. 47 a 68; Rigau i Caixes, Josep M., «Regulació legal i doctrina jurisprudencial concernent als àmbits competencials de les entitats municipals descentralitzades», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1 (1995), pàg. 51 a 73.

56. Article 80.3 de la LMRLC.

57. Article 76.2 LMRLC i 75 RDTPPEL

casos «assenyalats per les lletres *a* i *b* de l'apartat 4, cal l'aprovació definitiva del Govern de la Generalitat, i, en tot cas, n'han d'informar prèviament la Comissió de Precepte que cal completar amb el punt 5 del mateix article que estableix que en el Delimitació Territorial i la Comissió Jurídica Assessoria». La redacció del precepte i la seva interpretació literal sembla que pot portar a la conclusió que la intervenció de les esmentades comissions només és preceptiva en els supòsits dels apartats *a* i *b* —en els quals la iniciativa és promoguda per l'entitat o l'ajuntament—, però no quan és el Govern, llevat que a l'expressió «en tot cas» se li vulgui donar una projecció sobre supòsits que el número 5 del precepte no preveu.

No creiem que aquesta hagi estat la voluntat del legislador ja que la preceptivitat de la intervenció de la Comissió Jurídica Assessoria que la LMRLC preveu és general en aquesta matèria, fins i tot pels supòsits en què el Govern faci ús de les mesures que poden donar lloc a la creació d'entitats municipals descentralitzades⁵⁸ mitjançant el foment per a l'agregació o fusió de municipis o de reforma de l'organització.

No obstant això, el RDTPREL sembla que ometi també, per als casos de modificació o supressió a iniciativa del Govern, la intervenció, tant de la Comissió de Delimitació com de la Comissió Jurídica Assessoria, ja que l'article 79 i següents de l'esmentat reglament només es refereix als supòsits de constitució d'entitats municipals descentralitzades. Malgrat tot sembla més un oblit que un desig d'exclusió.

2a. La segona qüestió que planteja la disposició transitòria és que no parla de constituir entitats municipals descentralitzades sinó de determinar quines entitats locals menors han de «continuar» existint com a entitats municipals descentralitzades, circumstància que ja va posar de manifest el Dictamen 59/1991, de 5 de setembre, tot afegint que «encara que l'enunciat de l'esmentada Disposició Transitòria és positiu, és obvi que la norma comporta implícitament la possibilitat de decidir la no continuïtat, si escau, d'algunes de les actuals entitats locals menors». Per tant, aquesta disposició no va ser creada per constituir sinó merament per fer —com hem dit abans— la conversió necessària de les tradicionals entitats locals menors. L'àmbit d'aplicació de l'esmentada disposició era precís i determinat, ja que com es va dir en el citat dictamen «la LMRLC no va suprimir les entitats locals menors ans, tot mantenint-les transitòriament, únicament va facultar el Govern per decidir la seva continuïtat com a entitats municipals descentralitzades o la seva supressió».

3a. La disposició transitòria que comentem planteja altres qüestions, algunes de les quals han estat tractades per la Comissió Jurídica Assessoria (com per exemple l'exercici extemporani del mandat que conté) però que pel fet de ser col·laterals a l'objecte d'aquestes reflexions les deixem de banda.⁵⁹

b) Supòsits d'intervenció de la Comissió Jurídica Assessoria en la creació, modificació o supressió d'entitats municipals descentralitzades

En el Dictamen recent de la Comissió Jurídica Assessoria 259/1996, de 26 de

58. El procediment per a les mesures de foment i reforma està regulat respectivament en els articles 20 i 21 de la LMRLC.

D'altra banda, l'article 22 de la mateixa Llei estableix que per aplicació del que estableixen els esmentats articles cal, a més de l'informe de la Comissió de Delimitació Territorial, el dictamen de la Comissió Jurídica Assessoria.

59. Dictamen 59/1991, de 5 de setembre, FJ IV.

juliol, es recordava que en el Dictamen 10/1991, de 7 de març, es va plantejar per primera vegada la funcionalitat i la tipologia de les entitats municipals descentralitzades, dient que aquestes entitats «poden ser de dues menes en funció del seu origen. Unes, són aquelles que tenen el seu origen en la fusió o agregació de municipis (a les quals es refereix l'article 79.3 LMRLC) i que podem anomenar de 'primer grau' i, les altres, són les creades de bell nou, bé a iniciativa dels veïns o de l'ajuntament, i que en tot cas podem anomenar de 'segon grau'» (FJ II B). La LMRLC sembla que prevegi una altra modalitat que estaria integrada per la constitució d'entitats municipals descentralitzades creades per disposició legal d'acord amb la previsió de l'article 21.4, b de la LMRLC. Això no obstant, cal reconèixer que aquest supòsit s'hauria de reconduir a les creacions d'entitats municipals descentralitzades que hem anomenat de 'primer grau'.

En tot cas, sembla remarcable que sovint les entitats municipals descentralitzades constitueixen una fórmula jurídica natural de solució substitutiva a la creació de municipis, especialment si es té en compte el caràcter restrictiu de la LMRLC per a la creació de nous municipis. La Comissió Jurídica Assessora ha tingut ocasió de pronunciar-se en diverses ocasions sobre aquest aspecte com ho demostren un seguit de dictàmens (10/1991, de 7 de març, 259/1996, de 25 de juliol); suggerint en d'altres la creació d'entitats municipals descentralitzades com a alternativa a la impossibilitat de la creació de nous municipis per manca dels requisits legals —dictàmens 89/1993, de 17 de juny,⁶⁰ 5/1994, de 13 de gener, 11/1994, de 13 de gener, o el Dictamen 274/1994, de 17 de novembre.

Finalment, cal recordar, com ja hem dit, que la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora és en tots els supòsits preceptiva, tant si es tracta de la creació de les entitats municipals descentralitzades com de la seva modificació o supressió si la iniciativa és municipal o veïnal. No obstant això, cal fer una distinció, ja que no sempre té la mateixa intensitat, atès que en algun cas el dictamen a més de ser preceptiu té caràcter vinculant obstatiu. Aquest és el supòsit de la constitució de les esmentades entitats municipals, ja que l'article 77.1 de la LMRLC diu que el Govern de la Generalitat «ha d'aprovar-ne la constitució quan l'acord de l'ajuntament i els informes de les comissions hi són favorables». Es refereix naturalment a la de Delimitació Territorial i a la Comissió Jurídica Assessora.

V. Consideracions finals

El recorregut descrit no ha tingut altra pretensió que la de fer un seguit de reflexions sobre la funció jurídicoadministrativa en relació amb les delimitacions territorials locals i les seves modificacions. Tota funció jurídicoadministrativa no s'ha de limitar a una mera depuració formal i externa sinó que ha de vetllar pel compliment dels principis i

60. En el FJ V sobre aquest particular es diu: «Arribat a aquest punt i resultant manifest que la zona per a la qual demana la segregació constitueix un nucli clarament diferenciat, es fa necessari cercar una solució —ja apuntada a l'expedient— que pot ser mitjançant la creació d'una entitat municipal descentralitzada, fórmula jurídica natural de solució substitutiva de la creació de municipis per segregació (Dictamen 10/1991), o reconsiderar d'ofici per l'Administració la pretesa segregació, però amb un àmbit territorial diferent, o finalment abordar la qüestió amb més profunditat i resoldre la disfuncionalitat territorial (article 41.2 RDPTL) que representa el territori de l'enclavament [...]»

valors constitucionals en tota la seva extensió. Aquesta no és —com hem vist— una interpretació interessada sinó que deriva de la mateixa LMRLC.

Més encara, l'esmentada Llei atorga a la Comissió Jurídica Assessora unes funcions consultives que assoleixen una extraordinària amplitud des d'una doble perspectiva: d'una banda, pel que fa a l'abast de la seva actuació —amb l'obligació, fins i tot, de formular una proposta en un cas i en d'altres de ponderar de l'oportunitat jurídicoadministrativa—; i, de l'altra, pel fet d'atorgar als dictàmens, en diverses ocasions, una eficàcia vinculant absoluta, encara que compartida.

Aquesta característica, avui certament infreqüent en el nostre ordenament, té al nostre parer una única justificació: la protecció de les iniciatives veïnals i municipals en una matèria tan delicada com són les segregacions i altres modificacions territorials. Aquesta configuració delimita la discrecionalitat que el Govern podia tenir en aquesta matèria, quedant així molt clar que la finalitat de la intervenció de l'alt òrgan consultiu no és altra que la de garantir la base de participació democràtica i autonòmica local.

Malgrat que aquest no hagi estat l'objecte del present treball, sembla convenient advertir, una vegada més, de l'existència d'un excessiu nombre de municipis. Però aquesta observació no va adreçada tant a evitar la creació de nous municipis com que s'instrumentin mesures que estimulin les fusions i agregacions d'aquells municipis que no compten amb els pressupòsits necessaris per atendre per ells mateixos, amb suficiència, les responsabilitats públiques encomenades per l'ordenament.