

2. CATALUNYA

2.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

A cura de Joan Vintró

Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

La Llei 4/1987 dóna una nova regulació a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. No canvia, però, la seva qualificació jurídica. En efecte, l'article primer la configura com un organisme autònom de caràcter administratiu, adscrit al Departament competent en matèria de funció pública (actualment el de Governació).

La regulació de les funcions de l'Escola s'adapta a allò que disposa la Llei 17/1985, de 23 de juliol, reguladora de la funció pública a l'Administració de la Generalitat. La Llei, doncs, no és innovadora de les competències de l'Escola, sinó que expressa genèricament allò que la Llei 17/1985 ha regulat en concret o fins i tot hi remet directament. S'ha de recordar que la Llei 17/1985 dóna un important paper a l'Escola en matèria de proves selectives, cursos selectius i cursos complementaris de formació, que, segons quina sigui l'evolució de la funció pública de la Generalitat, la podrien configurar com una peça cabdal.

L'Escola pot realitzar també les funcions de selecció, formació i perfeccionament de funcionaris dels ens locals, però sempre mitjançant el conveni o acord corresponent amb els ens locals interessats.

Els òrgans de govern són el President, el Consell Rector i el Director. El President és el Conseller corresponent. El Consell Rector és format per representants de l'Administració de la Generalitat, de les entitats associatives d'ens locals, dels sindicats i associacions de funcionaris i de les Universitats i per experts en el camp de l'Administració pública. Al Consell Rector es reserven les funcions més solemnes, però la previsió d'una reunió mínima trimestral en els trimestres lectius ens indica que la vertadera gestió de l'Escola correspon al Director. Aquest té categoria de Director General i és nomenat pel Consell Executiu a proposta del Conseller competent en matèria de funció pública.

Joaquim Ferret

Llei 5/1987, de 4 d'abril, del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions provincials. Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'Organització Comarcal de Catalunya. Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya

Aquestes quatre lleis, tramitades i aprovades simultàniament, regulen la nova organització territorial de Catalunya. La tècnica de dividir la regulació en quatre textos legals ha portat a destinar sengles lleis a aquells aspectes en què és més gran la possibilitat d'opció del legislador autonòmic (Comarques i Entitats metropolitanes) o que responen a un problema específicament polític (el problema de la divisió provincial a Catalunya), i a deixar a una quarta llei la regulació completa del règim local.

Aquest codi del règim local de què acabem de parlar és la Llei 8/1987. Consta de 313 articles, dues disposicions addicionals, quatre de transitòries i dues de finals. Malgrat el seu abast, cal tenir en compte que la Llei regula els aspectes en què la legislació bàsica de l'Estat és més incisiva. Les innovacions que hi introdueix són de detall i no les poden resseguir en els límits d'aquest breu comentari. Destaquem, però, la regulació ambigua de l'organització local, que és reflex del contenciós plantejat davant del Tribunal Constitucional sobre les competències organitzatives del legislador autonòmic.

Remarquem també que el legislador català —i en aquest cas per voluntat pròpia, sense cap vinculació de la legislació bàsica— no ha procedit a cap reforma de la distribució territorial municipal. La Llei es limita a contenir la clàssica regulació de l'alteració de termes municipals, si bé l'article 12.3 preveu un procediment d'alteració de límits de termes municipals per adequar-los a les iniciatives de correcció de disfuncionalitats territo-

rials, que podria permetre una alteració conjunta de termes municipals.

El Parlament de Catalunya ha demostrat, en canvi, una voluntat d'alteració del mapa provincial. Això, però, li era vetat per la reserva a la Llei Orgànica de l'alteració de límits provincials.

La Llei 5/1987 del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials preveu que el Parlament de Catalunya exerceixi la iniciativa legislativa per aconseguir la integració en una província de les quatre existents. A part que el Parlament no es pot vincular amb una llei a si mateix, el fet que la decisió pertoqui a les Corts Generals dóna al precepte una eficàcia futura problemàtica.

Més important des d'un punt de vista pràctic és l'establiment de potestats de coordinació de les Diputacions per la Generalitat, cosa que significa un transvasament de poder real d'aquelles a aquesta. L'instrument més poderós per aconseguir-ho és l'obligació que totes les inversions de les Diputacions s'instrumentin a través del Pla Únic d'Obres i Serveis, del qual el Parlament ha d'aprovar per llei les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis, i que ha d'integrar-se en el Pla d'Inversions de Catalunya aprovat pel Consell Executiu.

En la mateixa direcció incideixen la possibilitat de planificació sectorial i la d'establir criteris de coordinació entre la Generalitat i els ens locals supramunicipals en les funcions d'assistència i cooperació.

Una altra previsió important pel que fa a les Diputacions és la del procediment

per als acords relatius al traspass de serveis i recursos de les Diputacions a la Generalitat en el supòsit de lleis sectorials futures que disminueixen les competències de les Diputacions. La nova distribució competencial ha de respectar el nucli essencial de l'autonomia provincial, tal com va establir la sentència de 28 de juliol de 1981, però, com va dir aquesta mateixa sentència, pot comportar una modificació dels recursos provincials.

L'article 42 de la Llei de Bases preveu la possibilitat de crear comarques. En el cas de Catalunya, la comarca esdevé un ens local necessari per mandat de l'Estatut d'Autonomia.

La Llei 6/1987 de l'Organització Comarcal de Catalunya preveu la instauració de les comarques d'acord amb els requisits i el procediment de l'article 42 i de la disposició addicional quatre de la Llei 7/1985.

El legislador català ha optat pel criteri historicista del restabliment de les comarques del 1936. S'ha defugit una comarcalització feta totalment per les vies d'acords voluntaris i també un nou estudi de la divisió comarcal.

La llei catalana regula, però, el procediment de modificació comarcal amb caràcter general i un procediment específic en virtut del qual la Comissió de Delimitació Territorial i la Comissió Jurídica Assessora han de proposar al Govern de la Generalitat en el termini d'un any les modificacions territorials que considerin necessàries.

Pel que fa a les competències, com a tota la legislació local, es produeix una remissió a la futura legislació sectorial. Simplement, l'article 25 de la Llei comarcal diu que les lleis del Parlament han d'atorgar competències en les matèries de: *a)* l'ordenació del territori i l'urbanisme; *b)* la sanitat; *c)* els serveis socials; *d)* la cultura; *e)* l'esport; *f)* l'ensenyament; i *g)* la salubritat pública i el medi.

Allò que sí que fa la Llei comarcal és la regulació general de l'exercici de les competències. Estableix que la comarca ha d'aprovar un programa d'actuació. En el marc d'aquest programa, la comarca pot prestar serveis municipals en els següents casos: 1) per a suplir els serveis mínims en cas de dispensa; 2) per delegació dels Ajuntaments; 3) per conveni amb els Ajuntaments; i 4) per conversió de competències municipals en comarcals. Aquest últim supòsit és l'únic que pot constituir un perill per a l'autonomia municipal; per això s'estableixen els següents requisits: 1) previsió legal; 2) acord per majoria absoluta del ple del Consell Comarcal; 3) que no hi formulin oposició la majoria dels municipis afectats o un nombre de municipis afectats que representin més de la meitat de la població afectada; i 4) que no es tracti de competències municipals mínimes.

En l'organització s'ha optat per la forma d'elecció indirecta, potser obligada per la Llei de Bases en exigir que la comarca sigui representativa dels Ajuntaments. La fórmula electoral adoptada pondera el percentatge de vots i el de regidors multiplicant-los respectivament per 1/3 i per 2/3.

Cal destacar també en l'organització comarcal la figura del gerent i la possibilitat que el Consell Comarcal utilitzi, mitjançant conveni, els serveis i els mitjans propis del municipi capital de comarca.

Respecte a la comarca s'ha de dir finalment que queden en una certa indefinició els recursos, potser relacionada amb la indefinició de les competències.

La Llei 7/1987 exerceix les possibilitats de regulació d'ens metropolitans que reconeix l'article 43 de la Llei de Bases. La Llei encara el problema del fet metropolità en la conurbació de Barcelona.

La solució adoptada és la següent: des-

aparició de l'actual Corporació Metropolitana, creació de dos ens locals especialitzats de caràcter supramunicipal, qualificats d'entitats metropolitanes (1, del Transport; 2, dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus), transferència de les competències de la Corporació

Metropolitana a la Generalitat o als ens locals i establiment com a nivell territorial per a la planificació de l'antiga Regió I (comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental).

Joaquim Ferret

Lleis promulgades a Catalunya entre els mesos de gener i abril de 1987

Llei 1/1987, de 5 de gener, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per a 1987. DOGC núm. 788, 9-1-87; cor. d'errades: DOGC núm. 800, 6-2-87.

Llei 2/1987, de 5 de gener, per la qual s'estableix un recàrrec sobre la taxa estatal que grava les màquines escurabutxaques. DOGC núm. 787, 7-1-87.

Llei 3/1987, de 9 de març, d'equipaments comercials. DOGC núm. 819, 23-3-87.

Llei 4/1987, de 24 de març, reguladora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. DOGC núm. 826, 8-4-87.

Llei 5/1987, de 4 d'abril, de Règim Provisional de les Competències de les

Diputacions Provincials. DOGC núm. 826, 8-4-87.

Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya. DOGC núm. 826, 8-4-87; cor. d'errades: DOGC núm. 827, 10-4-87; cor. d'errades: DOGC núm. 830, 22-4-87, p. 1508; cor. d'errades: DOGC núm. 856, 26-6-87.

Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions especials a la conurbació de Barcelona i a les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. DOGC núm. 826, 8-4-87; cor. d'errades: DOGC núm. 830, 22-4-87, p. 1508.

Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya. DOGC núm. 832, 27-4-87.

2.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura d'Isabel Baixeres i M. Eugènia Cuenca

Decret 349/1986, de 4 de desembre, pel qual es determina l'estructura orgànica de la Direcció General de Política Forestal del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DOGC 785, de 2 de gener de 1987).

Ordre de 17 de desembre de 1986 (Departament de Comerç, Consum i Turisme) per la qual es regula el funcionament dels establiments dedicats a la neteja tèxtil (DOGC 789, de 12 de gener de 1987).

Contempla, des del punt de vista administratiu, els drets i els deures del professional i de l'usuari dels serveis que ofereixen els establiments de tintoreria, neteja tèxtil o de cuirs i pells.

Decret 361/1986, de 4 de desembre, per a la regulació de manera provisional del procediment d'actuació en diverses matèries del règim local (DOGC 791, de 16 de gener de 1987).

En aplicació directa de la legislació de règim local de l'Estat, i mentre el Parlament de Catalunya no legislava sobre la matèria, el Decret 361/1986 regulava provisionalment diversos aspectes de l'actuació de la Generalitat en aquesta qüestió.

La Llei 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya, ha derogat parcialment el Decret esmentat en la mesura que estableix la regulació definitiva dels següents te-

mes: procediment de creació de mancomunitats municipals; procediment per a la dispensa als municipis de l'obligació de prestar els serveis mínims en casos d'impossibilitat o dificultat; delegació de competències; conflictes de competències; informació de les entitats locals a l'Administració de la Generalitat del contingut dels actes i els acords dels seus òrgans de govern i administració; impugnació pel Departament de Governació dels actes o acords de les entitats locals que menyscabin les competències de la Generalitat, s'interfereixin en el seu exercici o s'excedeixin de la seva competència, i dels actes o acords que infringeixin l'ordenament jurídic; i manera de participació de les Diputacions i els Ajuntaments en els plans de cooperació a les obres i els serveis de competència municipal.

Això no obstant, com que el Decret no és expressament derogat, mantenen vigència les disposicions relatives a la creació i la regulació del Fitxer de les Entitats Locals de Catalunya —adscrit al Departament de Governació i organitzat en dues seccions referides, respectivament, a les entitats locals de caràcter territorial i a les de caràcter institucional— i del Registre de Convenis i Consorcis Administratius de cooperació.

Decret 362/1986, de 18 de desembre de 1986, sobre productes alimentaris de

qualitat (DOGC 791, de 16 de gener de 1987).

Amb la creació, la difusió i l'organització de la marca Q «Producte Alimentari de Qualitat» es persegueix el foment de la qualitat dels productes alimentaris.

Decret 369/1986, de 18 de desembre, d'assignació de funcions en matèria d'hisendes locals als Departaments de Governació i d'Economia i Finances (DOGC 795, de 26 de gener de 1987).

Decret 6/1987, de 15 de gener, pel qual s'aproven el Pla d'obres i serveis de Catalunya, any 1987, i les seves Bases d'Execució (DOGC 797, de 30 de gener de 1987).

El Pla d'obres i serveis de Catalunya fa una previsió de 394 obres, amb un pressupost global de 6.237.932.954 ptes. La distribució del finançament és de la manera següent: Estat, 820.000.000 ptes.; Generalitat, 600.000.000 ptes.; Diputacions, 1.134.168.101 ptes.; Corporació Metropolitana de Barcelona, 137.176.926 ptes.; Ajuntaments, 2.257.955.280 ptes.; Banc de Crèdit Local, 1.004.858.378 ptes.; altres, 283.774.269 ptes.

El mateix Decret aprova també el Pla específic de Tractament de Residus Sòlids i les Bases d'Execució.

Decret 12/1987, de 29 de gener, pel qual s'aprova la reestructuració del Departament d'Ensenyament en unitats directives (DOGC 799, de 4 de febrer de 1987).

Es modifica l'estructuració del Departament d'Ensenyament amb la creació d'unitats administratives que s'agrupen en les següents Direccions Generals: Direcció General d'Ordena-

ció i Innovació Educativa, Direcció General de Gestió de Professorat i Centres Docents, Direcció General d'Arquitectura Escolar i Inversions, Direcció General de Promoció i Serveis Escolars i Direcció General d'Universitats.

Decret 25/1987, de 29 de gener sobre la creació de la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona (DOGC 800, de 6 de febrer de 1987).

Integrada exclusivament per representants de Departaments de la Generalitat, es crea la Comissió Interdepartamental de Promoció de la Dona amb les funcions de coordinació de les accions i projectes dels diferents Departaments, proposta de mesures normatives, elaboració d'informes, formulació de recomanacions, recopilació d'informació i documentació, foment de la prestació de serveis públics en favor de la dona, potenciació d'accions per a la promoció professional i laboral de la dona i vetlla pel compliment de les lleis i dels tractats internacionals en tot el que afecti la promoció de la dona.

Decret 26/1987, de 15 de gener, sobre mesures de revisió de preus en la contractació Administrativa dins l'àmbit de la Generalitat de Catalunya (DOGC 800, de 6 de febrer de 1987).

Decret que estableix que els Departaments de la Generalitat i els seus organismes autònoms efectuaran, al començament de cada exercici econòmic, l'oportuna previsió dels crèdits necessaris per cobrir les majors despeses que origini la revisió de preus dels contractes en curs i dels nous contractes que calgui formalitzar durant la vigència de l'exercici.

Decret 27/1987, de 29 de gener, d'ordenació dels Serveis Socials de Catalunya

(DOGC 801, de 9 de febrer de 1987).

En aplicació de la Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'Administració Institucional de la Sanitat i de l'Assistència i els Serveis Socials de Catalunya, i de la Llei 26/1985, de 27 de desembre, de Serveis Socials, el Decret 27/1987, de 29 de gener, defineix i classifica les Entitats de Serveis Socials, el servei social i els establiments socials; delimita l'abast de la competència d'ordenació dels serveis socials; estableix el règim d'autoritzacions, el Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, l'acreditació, la inspecció, l'avaluació, el règim jurídic de les esmentades Entitats, el règim de drets i obligacions en relació amb la prestació del servei i les infraccions i el procediment sancionador.

Ordre de 4 de febrer de 1987 (Departament de Sanitat i Seguretat Social), sobre acreditació de centres i serveis d'orientació i planificació familiar (DOGC 803, de 13 de febrer de 1987).

El Director General d'Ordenació i Planificació Sanitària podrà atorgar el certificat d'acreditació als centres i serveis d'orientació i planificació familiar, autoritzats o legalitzats, que ho sol·licitin, d'acord amb els criteris que estableix la mateixa Ordre en annex.

Decret 387/1986, de 18 de desembre, sobre establiment de plans de prevenció d'incendis en els espais naturals de protecció especial (DOGC 803, de 13 de febrer de 1987).

Decret que disposa que els òrgans gestors dels espais naturals de protecció especial hauran d'elaborar un pla bàsic de prevenció d'incendis que hauran de sotmetre a l'aprovació del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Aquest Departament coordina-

rà l'execució dels plans i en farà el control i la inspecció.

Ordre de 28 de gener de 1987 (Departament de Treball), de dotació i posada en marxa del V Pla d'Ocupació Juvenil de la Generalitat de Catalunya (DOGC 805, de 12 de febrer de 1987).

Es dota amb dos-cents cinquanta milions de pessetes el V Pla d'Ocupació Juvenil de la Generalitat de Catalunya, amb càrrec al qual es podran concedir subvencions als Ajuntaments de Catalunya que promoguin programes adreçats a facilitar la integració laboral dels joves de 16 a 25 anys.

Decret 37/1987, de 29 de gener, pel qual s'aprova la Instrucció per a l'organització i el funcionament del Protectorat de la Generalitat sobre les fundacions privades de Catalunya (DOGC 807, de 23 de febrer de 1987).

Revisa la Instrucció per a l'organització i el funcionament del Protectorat de la Generalitat sobre les fundacions privades de Catalunya: hi incorpora el contingut de l'Ordre de 17 de juliol de 1984, que regulava la manera d'exercici del dret d'informació del Registre de Fundacions, completa el Capítol VII per tal de precisar les facultats del protectorat en cas de negligència dels patrons, i redacta de forma més detallada i comprensible el Capítol VIII en la part corresponent al contingut dels documents que s'han de sotmetre al Protectorat.

Ordre de 12 de febrer de 1987 (Presidència de la Generalitat), per la qual es modifiquen determinats aspectes sanitaris en la normativa per a l'obertura i el funcionament de Cases de Colònies i Albergs de Joventut (DOGC 807, de 23 de febrer de 1987).

2.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

A cura de Joaquim Ferret

Dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple

DICTAMEN NÚM. 132

A Barcelona, el vint de febrer de mil nou-cents vuitanta-set.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en les sessions tingudes els dies 4, 6 i 9 de febrer de 1987, va prendre els acords de trametre al Consell Consultiu de la Generalitat les sol·licituds presentades per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari de Convergència i Unió, i del Grup parlamentari Socialista, i dels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, perquè aquest Consell, d'acord amb el que disposen els articles 8, primer, i 9.1 de la Llei de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, emeti dictamen respecte a l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la Proposició de Llei del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

Els escrits del M.H. President del Parlament de Catalunya pel qual tramet els esmentats acords de la Mesa van tenir entra-

da en el Registre d'aquest Consell, respectivament, els dies 4, 6 i 9 de febrer de 1987 (R. números 823, 824 i 825).

El Consell Consultiu, en la sessió tinguda el dia 4 de febrer de 1987, va admetre la sol·licitud tramesa per la Mesa del Parlament, a instància del Grup parlamentari de Convergència i Unió i, d'acord amb els articles 10.b) i 11.b) del Reglament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 429/1981, de 2 de novembre, es declarà competent per emetre el dictamen sol·licitat. En la mateixa sessió es nomenà ponent el Conseller senyor Enric Argullol.

El Consell Consultiu, el dia 10 de febrer de 1987, en ocasió d'admetre la sol·licitud tramesa per la Mesa del Parlament, a instància dels Grups parlamentaris Socialista, i del PSUC i d'Esquerra Republicana, i tenint en compte la identitat de les sol·licituds esmentades, va acordar d'emetre un sol Dictamen en relació a la dita Proposició de Llei.

Aquest Consell Consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, amb assistència dels senyors Francesc Fernandez de Villavicencio i Arévalo, President, Eduard Vivancos i Comes,

Robert Vergés i Cadanet, Lluís Roca-Sastre i Muncunill, J.A. González Casanova, Francesc Carreras i Serra i Enric Argullol i Murgadas, que n'és el Secretari, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. L'objecte del nostre dictamen és determinar si la Proposició de Llei del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials s'adequa a l'Estatut de Catalunya i a la Constitució.

2. S'ha demanat informació i documentació complementària als Grups parlamentaris de Convergència i Unió, Socialista, del PSUC i d'Esquerra Republicana, com també el Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i als Presidents de les Diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

FONAMENTS

I

Com assenyala la seva llei constitutiva, aquest Consell Consultiu té com a marc dels seus pronunciaments exclusivament la Constitució i l'Estatut de Catalunya, així com les altres normes que configuren l'anomenat bloc de la constitucionalitat. La missió del Consell es concreta, doncs, a emetre parer sobre l'adequació o no de normes o projectes de normes i decisions singulars, segons els casos, a la Constitució i l'Estatut. A facilitar-ho, hi poden contribuir els elements que es desprenen del mateix ordenament, les normes dictades en el procés de traspàs de serveis, les actuacions realitzades durant aquests anys pels legisladors estatal i autonòmic i

especialment la jurisprudència constitucional.

Aquesta tasca té, evidentment, algunes dificultats, ja que emetre una opinió en l'àmbit de les nostres facultats és de vegades arriscat, en tant que molts conceptes constitucionals i estatutaris —especialment els indeterminats— no han estat encara interpretats inequívocament o la interpretació existent no ha assolit un alt grau de solidesa.

D'altra banda, en certs casos, la preservació de la nostra missió institucional resulta especialment compromesa per la mateixa naturalesa de la norma examinada, en la qual es materialitza una opció determinada, dins del ventall de possibilitats que s'ofereixen als poders públics en general, i especialment al legislatiu.

En efecte, la Constitució i l'Estatut de Catalunya no són —ni poden ser— normes tancades que impedeixin als poders públics —precisament als poders públics que les normes fonamentals estructuraren— una actuació diversificada. Al contrari, en una mesura més o menys gran, el bloc constitucional ofereix a aquests poders la possibilitat d'escollir —dins de les seves competències—, una entre diverses solucions igualment vàlides. En definitiva, no hi ha, en general, una única política vàlida, sinó que poden ser diverses les opcions que, essent diferents i fins i tot contràries entre si, siguin, alhora, adequades a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. I això que es diu respecte a aquestes normes és igualment extensible a aquells altres preceptes com les normes bàsiques estatals que per la seva pròpia naturalesa i funció no poden esgotar la normació d'una matèria ni impedir desplegaments diferenciats, la qual cosa és consubstancial a l'autonomia política.

En conseqüència, quan es tracta de verificar la coherència de normes o projectes

de normes respecte de la Constitució i de l'Estatut, o de les normes a les quals aquests es remeten, el Consell ha de tenir en compte que diverses propostes alternatives o contràries entre si poden ésser perfectament vàlides des d'un punt de vista constitucional. Solucions diverses, presentades segons els diversos instruments contemplats al procediment legislatiu, poden ésser adequades al bloc de la constitucionalitat. És clar que el Consell no pot entrar a pronunciar-se sobre llur encert polític, social i econòmic sense incórrer en un judici d'oportunitat que li està lògicament barrat. Només quan una de les propostes o un dels elements d'una de les propostes, entri en contradicció amb la Constitució i l'Estatut i les normes que els complementen, pot aquest Consell fer el preceptiu advertiment. Mentre aquesta manca d'adequació no es doni, queda en el món polític, concretament en el marc del procés legislatiu, en tota exclusivitat, l'opció entre les diverses solucions constitucionalment vàlides.

En el nostre cas, a més, donat que aquest Consell, en emetre el seu parer, ha d'examinar explícitament o implícitament, tant el text del Dictamen de la Comissió com els vots particulars i esmenes reservats per defensar en el Ple, advertim que ni l'ordre d'estudi ni l'atenció preferent sobre un aspecte no s'haurà d'entendre mai com un suport a una solució o preferència per una alternativa, entre les diverses que siguin realment adequades a les normes superiors.

Afegirem una última consideració. Com ja hem indicat, el marc de referència per establir l'adequació de les normes no està compost únicament per la CE i el EAC, sinó que també està integrat per les normes a les quals es remeten per delimitar l'articulat legislatiu autonòmic. Ara bé, en prendre en consideració aquestes darreres normes estatals s'ha de valorar

en cada cas també la seva adequació a les normes fonamentals, ja que si consideréssim que infringiran les disposicions constitucionals i estatutàries fariem l'advertiment oportú sobre la necessitat de donar prioritat a aquestes últimes.

II

El Dictamen de la Proposició de Llei del Règim Provisional de les Competències de les Diputacions Provincials (BOPC núm. 178, de 4 de febrer de 1987) conté dos tipus de disposicions : d'una banda, allò que es desprèn del mateix títol, això és, un règim de les competències de les Diputacions catalanes que es qualifica com a provisional; d'altra banda, l'enunciació d'un conjunt de propòsits l'efectivitat, i fins i tot l'articulació dels quals es remet a moments normatius posteriors, ostentant les institucions autonòmiques respecte a alguns només una funció d'iniciativa. Assenyalem a més, ja d'entrada, que també respecte al règim competencial provincial alguns dels preceptes són merament principals i només en la legislació successiva es confirmarà de fet, i de forma acabada, la nova ordenació.

Com assenyala l'article 1, el règim de competències que la Proposició de Llei estructura té caràcter provisional «mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat amb la conseqüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies». Es tracta, per tant, de l'establiment d'una regulació de les competències, l'acabament de la vigència del qual el fa dependre de la integració dels òrgans de govern provincial en la Generalitat quan això sigui legalment possible. Amb aquesta finalitat s'enuncia un dels possibles instruments legals a la Disposició Addicional Primera. Concretament es

preveu l'exercici de la iniciativa legislativa de llei estatal, d'acord amb l'article 87.2 de la Constitució, a fi que les Corts estatals configuren Catalunya com a província única. La Disposició Addicional Segona es limita a enunciar un programa d'organització simultani amb la transformació provincial, i es remet a la posterior legislació autonòmica la completa articulació d'aquest programa.

L'article 2 es limita a enunciar les vies en què es concreta el règim provisional de les competències de les Diputacions : reassignació de les competències a la Generalitat i a les comarques; establiment d'instruments de coordinació de les competències provincials. Respecte a aquests dos procediments l'article 3 es limita a indicar uns principis informadors genèrics.

A continuació, en diferents títols es tracten els aspectes següents :

- a) La distribució de les competències provincials.
- b) La planificació d'obres i serveis.
- c) La coordinació de les competències provincials.
- d) Les previsions financeres i pressupostàries.

En relació a la distribució de les competències de les Diputacions, l'article 4.1 de la Proposició remet a futures lleis del Parlament la distribució d'aquestes competències entre la Generalitat i les comarques, assenyalant que, en fer-ho, s'ha de «respectar el nucli essencial de l'autonomia provincial» i no es pot «afectar les competències d'assistència i de cooperació jurídica, econòmica i tècnica que corresponen a les Diputacions» d'acord amb el que preveuen la Llei de Bases, la legislació local catalana i la mateixa Proposició. Així doncs, aquest precepte es limita a una remissió a futures lleis i a assenyalar uns límits. Els dos restants apartats i els articles 5 i 6 regulen el procés de

transferència de serveis i mitjans, com a conseqüència de la modificació de la titularitat de les competències per a les futures lleis que es puguin dictar. En aquest sentit, es preveu la creació d'una Comissió Mixta, integrada per representants de la Generalitat i de les Diputacions (i de les comarques, un cop s'hagin constituït, segons la Disposició Addicional Tercera). La transferència ha de comprendre els mitjans materials, personals i econòmics inherents a la competència objecte de canvi de titularitat. L'article 7 regula la subrogació de la Generalitat i les comarques en les funcions i la participació de les Diputacions en institucions relacionades amb la competència redistribuïda. D'altra banda, la Disposició Transitòria primera preveu la continuïtat de les fórmules de coordinació orgànica avui existents entre la Generalitat i les Diputacions mentre no s'assignin les competències a una sola Administració, o no s'utilitzin els procediments de coordinació de la Llei de Bases de Règim Local, als quals es remet l'article 11. La Disposició Transitòria Segona preveu que, mentre no s'hagin establert les regions contemplades a la Disposició Addicional Segona els serveis de les Diputacions traspasats a la Generalitat s'integraran en els serveis territorials d'aquesta.

L'article 8 contempla la possibilitat que l'assumpció de la titularitat de la competència no impliqui el seu exercici per part de la Generalitat, supòsit en el qual les Diputacions actuaran per delegació, i mentre subsisteixi aquesta situació no es farà el traspàs de mitjans.

En el Títol III es regula el Pla Únic d'Obres i Serveis a partir de les previsions del RD 2115/1978, de 28 de juliol i l'article 36.2.a) de la Llei de Bases, canalitzant per aquesta via la totalitat de les inversions corresponents a la cooperació econòmica amb els municipis. Es preveu la integració

d'aquest Pla Únic en el Pla Director d'Inversions Locals previst a la legislació local. El Parlament assumeix l'aprovació de les bases per a la selecció, distribució i finançament de les obres i serveis. Tanmateix es preveu que les Diputacions han de participar en la seva elaboració. La Disposició Transitòria Segona estableix mesures amb vista a l'aportació econòmica inicial dels ens locals al Pla Únic a partir d'una remissió a normes estatals.

El Títol IV, en l'únic article 11, preveu la coordinació de les competències que restin en les Diputacions a través dels mitjans previstos a la legislació de règim local. És un precepte, per tant, simplement recordatori.

El Títol V regula, a l'article 12, la fórmula per a fixar el traspàs de recursos com a conseqüència de la redistribució de competències. D'altra banda, l'article 13 articula un tràmit de comunicació dels pressupostos provincials al Govern de la Generalitat als efectes que aquest pugui formular objeccions respecte a discrepàncies d'aquells amb el Pla Únic i els plans de coordinació sectorial. El tercer apartat d'aquest article preveu la proposta al Parlament de suspensió de les aportacions o subvencions de la Generalitat a les Diputacions quan s'incompleixi el Pla Únic o els plans de coordinació.

III

1. Començarem per estudiar la configuració de la província com a entitat local.

L'article 137 CE anuncia la província com a element de l'organització territorial de l'Estat amb autonomia per a la defensa dels seus interessos.

L'article 141 CE conté els criteris constitucionals amb vista a configurar els perfils de la província. D'acord amb aquest

precepte la província gaudeix d'una doble condició : a) entitat local, amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis; b) divisió territorial per al compliment de l'activitat estatal; a més, d'acord amb l'article 68.2 CE és la circumscripció electoral per als comitès a les Corts Generals. Pel que fa a la delimitació dels àmbits territorials s'estableix una reserva material de llei orgànica. L'article 141.2 configura els elements fonamentals de l'organització institucional de l'entitat provincial : el govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a Diputacions.

Aquestes són les dades que amb caràcter general ha establert el legislador constitucional pel que fa a la província.

Ara bé, la mateixa Constitució, principalment el mateix article 141, preveu la possibilitat d'algunes excepcions que, en cap cas, però, no afecten un dels dos aspectes de la província, això és, quant a divisió de l'Administració de l'Estat — de l'Estat-aparell — i circumscripció electoral de les Corts generals. La primera excepció preveu la duplicació del nivell intermedi : és el cas dels arxipèlags. La multiplicació és evident, ja que el text constitucional afirma explícitament que, «a més» del govern de la província com a entitat autònoma, hi haurà una administració pròpia de les illes.

La segona excepció és interessant. El segon paràgraf de l'article 141 preveu la possibilitat de substituir les Diputacions, que són els òrgans de govern comuns de les províncies com a entitats locals, per altres corporacions de caràcter representatiu.

La tercera excepció mereix una atenció especial. En el paràgraf tercer de l'article 141 CE s'autoritza la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província. Aquest supòsit es pot relacionar a més amb la previsió de l'article 152 CE, que el

desenvolupa preveient que els Estatuts estableixin noves circumscripcions. Per entendre el significat d'aquests preceptes, és necessari recordar que la província, quant a entitat local, és definida al mateix article 141 CE com a agrupació de municipis. És clar, doncs, que el paràgraf tercer, de manera genèrica, i l'article 152 CE, precisant l'instrument i les característiques, poden permetre entendre una substitució de l'agrupació de municipis —província— per altres agrupacions de municipis. Si l'article 141.3 CE hagués previst una multiplicació de nivells, hauria precisat, com ho fa en el cas dels arxipèlags, que es tractava d'una agrupació de municipis *de més*. I no ho fa. Per tant, es podria deduir de la diferència constitucional les conseqüències precises. Si l'article 141.3 CE preveu una possibilitat de regular de manera diferent el nivell intermedi, l'article 152.3 CE en defineix l'instrument i diu expressament que serà no solament una divisió territorial, sinó que es crearà una nova entitat. I precisament es concreta aquesta possibilitat en el supòsit de les Comunitats Autònomes que poden assolir el màxim grau d'autonomia, les úniques contemplades a l'article 152 CE, que eren també les que podien assumir la titularitat de la competència legislativa per regular el règim local i situar-se com a centre de referència de totes les relacions amb les entitats locals.

Aquests són els elements més remarcables sobre la regulació substantiva de la província a la Constitució. Examinem ara les regles contingudes a l'Estatut de Catalunya.

L'article clau de l'Estatut pel que fa a les característiques de l'organització territorial és l'article 5. El primer paràgraf estableix com a elements necessaris de l'estructuració territorial de Catalunya els municipis i les comarques i admet, a més,

encara que amb caràcter facultatiu, la creació de demarcacions supracomarcales. En el paràgraf tercer s'estableix que l'organització territorial de Catalunya s'ha de regular «garantint l'autonomia de les diverses entitats territorials». Caràcter, aquest darrer, que no està previst expressament, en relació amb les agrupacions previstes al segon paràgraf; és a dir, les «agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i fins específics». Recordem encara dos altres elements que es deriven de l'article 5 EAC. En primer lloc, el paràgraf 4 estableix que l'organització territorial prevista en els altres apartats de l'article s'ha d'entendre «sens perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat en compliment d'allò previst als articles 137 i 141 de la Constitució». En segon lloc, el paràgraf tercer estableix una reserva material de llei autònoma per a la regulació de l'organització territorial de Catalunya.

Entrant ja en el tema de la província-entitat local i les Diputacions es pot indicar que, almenys inicialment, l'Estatut en preveu la continuïtat: només aquesta pot ésser la significació del que estableix el número quatre de l'article cinquè i de les paraules amb què comença aquest paràgraf.

A la mateixa conclusió porten la Disposició Addicional Quarta i el número 7 de la Disposició Transitòria Sisena. Examinem-los breument. La primera disposa: «A partir de l'entrada en vigor del present Estatut, els pressupostos que elaboraran i aprovaran les Diputacions Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona seran units al de la Generalitat».

És més important la Disposició Transitòria Sisena, punt 7, que en el marc de les normes sobre traspàs de serveis i béns de l'Estat preveu: «7. Les Diputacions

Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona podran transferir o delegar en la Generalitat de Catalunya, d'acord amb allò establert en la legislació de Règim Local, aquells serveis que per llur pròpia naturalesa requereixin un planejament coordinat i podran conservar l'execució i gestió d'aquests mateixos serveis».

2. Les interpretacions dels operadors institucionals sobre les característiques de la província han evolucionat al llarg dels anys transcorreguts des de la promulgació de la Constitució. Els canvis no els ha fet únicament el Tribunal Constitucional, sinó que s'han produït mitjançant els plantejaments de les altres institucions que també interpreten la Constitució en exercir les seves potestats, especialment mitjançant les decisions del poder legislatiu estatal que té atribuïda la funció determinant, en el completament del bloc de la constitucionalitat, d'aprovar els Estatuts d'Autonomia. Cal remarcar dos elements que és útil de tenir en compte. Si es parteix de la Sentència del 28 de juliol de 1981, que va fer una determinada lectura dels preceptes constitucionals referents a la província, es pot veure que posteriorment hi ha hagut interpretacions dels preceptes constitucionals, tot aplicant-los, que incideixen en la regulació de la província amb diferències significatives. D'una banda, el mateix Tribunal Constitucional, almenys d'una manera indirecta, en la sentència del 5 d'agost de 1983, sobre el recurs previ plantejat contra el Projecte de Llei Orgànica d'Harmonització del Procés Autòmic, aprofundint en una línia interpretativa ja apuntada, va confirmar que a les comunitats autònomes uniprovincials la província, com a entitat local, desapareix, perquè els corresponents Estatuts d'Autonomia preveuen que la comunitat autònoma té una naturalesa i unes característiques diferents de les que són pròpi-

es de la província com a entitat local. La creació d'aquestes comunitats autònomes comporta la desaparició de la província com a entitat local, ultra comportar, també, la desaparició del seu sistema de govern. Per tant, el fet que les comunitats autònomes uniprovincials, reconegudes en alguns Estatuts, impliquin la desaparició de la corresponent entitat local provincial — plantejament assumit a la sentència suara esmentada — significa que hi ha una nova interpretació del que cal entendre com la directriu constitucional en el camp de la regulació de la província, que és diferent de la que feia inicialment el Tribunal Constitucional. L'evolució apuntada és posada en relleu, també, a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Canàries, les quals no formen una comunitat uniprovincial. En aquest Estatut desapareix pràcticament la província com a entitat local.

3. La Constitució, en l'article 137, quan parla de l'organització territorial de l'Estat, afirma l'autonomia de municipis i les províncies per a la gestió dels seus interessos respectius. L'article 140 CE reafirma concretament l'autonomia municipal i també ho fa l'article 141 CE respecte a la província com a entitat local. L'afirmació constitucional de l'autonomia local implica l'assegurament a les entitats locals d'una posició que queda configurada mitjançant l'atorgament d'un feix de competències pròpies, no condicionades completament, en funció dels interessos respectius, i l'atribució de les potestats característiques de les administracions públiques. La concreció i la regulació d'aquests elements, però, no estan contingudes en la Constitució, sinó que aquesta les remet al legislador ordinari, el qual es troba, en les seves opcions, limitat per allò que constitueix «el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza», per

dir-ho en paraules de l'òrgan de justícia constitucional. «Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la *imagen* que de la misma tiene la *consciencia social en cada tiempo y lugar*. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulen y la aplicación que de las mismas se hace» (STC del 28 de juliol de 1981). Per tant, la Constitució no configura ni els interessos ni el feix mínim de competències, que haurà d'identificar el legislador ordinari competent, encara que aquest troba un límit precisament en la mateixa garantia constitucional de l'autonomia local, que és administrativa i, en conseqüència, qualitativament diferent de la de les comunitats autònomes que el mateix Alt Tribunal ha adjectivat com a política. Ara bé, com deia el Tribunal Constitucional en la Sentència del 2 de febrer de 1981, «concretar este interés en relación a cada materia no és fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Cal advertir que la tècnica de la garantia

institucional utilitzada pel Tribunal Constitucional en relació amb les autonomies locals, a la Sentència del 28 de juliol de 1981, concretament respecte a les Diputacions provincials, s'ha d'interpretar tenint en compte l'accent que posa la mateixa Constitució en regular cada col·lectivitat territorial. En aquest sentit, és fàcil comprovar, en comparar els termes dels articles 140 i 141 CE, que aquesta posa un èmfasi molt diferent en regular l'autonomia municipal i la de les entitats provincials. Així, mentre l'article 140 CE proclama que «la Constitució garanteix l'autonomia dels municipis», l'article 141 CE es limita a assenyalar que l'administració de les províncies és autònoma, i al temps que la personalitat jurídica dels municipis es qualifica com a plena, la de les províncies simplement s'afirma com a pròpia. D'altra banda, la caracterització democràtica de les estructures municipals s'articula a la mateixa Constitució, mentre respecte a les Diputacions es deriva precisament de la previsió d'una alternativa organitzativa en preveure que el govern provincial correspon a la Diputació o a una altra corporació representativa. Tot això ens porta a la necessitat de situar en els seus termes estrictes —si no relativitzar— l'afirmada garantia institucional de l'entitat provincial.

Tanmateix, la imatge característica de les Diputacions, de resultes de la seva mateixa evolució històrica o de l'abast normal de llurs competències no és precisament consistent. Només cal donar-ne algunes dades. Mentre l'existència del municipi es perd en precedents històrics llunyans i la seva implantació generalitzada és consubstancial amb les estructures administratives generades a partir de la Revolució francesa, l'entitat provincial només arriba a la condició de col·lectivitat local a la llei provincial del 1870, i almenys a Catalunya hi ha parèntesis notoris

en l'existència de la província-ens local com el període 1914-1925 en raó de la Mancomunitat de Catalunya i durant la Segona República. Si tenim en compte aquests elements la «imatge» de les Diputacions en general i a Catalunya en particular no pot ésser sinó força difuminada.

D'altra banda, s'ha de tenir en compte que en la delimitació d'interessos i competències s'han de produir alteracions que deriven necessàriament de la mateixa implantació del nou sistema de poders públics previst a la Constitució del 1978, o d'acord amb aquesta. En aquest sentit, es pot establir una diferenciació entre el fet que les alteracions estiguin simplement induïdes per l'aparició de les Comunitats Autònomes, o bé depenguin d'una reorganització de l'administració local. El Tribunal Constitucional ha alludit al primer aspecte quan, en la Sentència del 28 de juliol de 1981, en relació amb l'entitat provincial adverteix : «Sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión comporta, han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación... es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida, lógicamente, parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica». Però més endavant es refereix al segon aspecte en els termes següents : «Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la comunidad autónoma la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla

también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Catalunya (art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios... pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial». I encara afegeix, després de transcriure l'article 141.3 CE, «de acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el artículo 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía provincial está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios.»

4. Fem ara un breu esment a la distribució de competències, i en particular de la potestat legislativa, entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en aquests àmbits. L'article 149 CE, en el primer paràgraf, no inclou cap referència específica al règim local o equiparable, en anunciar les competències que, en tot cas, estan reservades a l'Estat, i consegüentment excloses de l'àmbit estatutari de competències autonòmiques. Ara bé, el número 18 conté una clàusula relativa a les administracions públiques en general en la qual cal entendre compreses —i així ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional i pels mateixos Estatuts— facultats estatals sobre el règim local.

L'article 9.8 EAC qualifica d'exclusiva la competència autonòmica en matèria de règim local. En conseqüència, d'acord amb l'article 25.2 EAC, corresponen a la Generalitat en aquest àmbit les potestats legislativa, reglamentària i d'administració, les quals, certament, estaran acotades per la facultat estatal de dictar les corresponents bases en el que seria el «règim jurídic de les Administracions Públiques», però d'això no es deriva l'alteració de la naturalesa de les potestats autonòmiques. En tot cas, la competència estatal afecta més aviat l'abast que, en concret, podran assolir les potestats autonòmiques, singularment la facultat legislativa. Té més importància afudir al camp material en què s'han de projectar les potestats autonòmiques. Com ja hem dit, segons l'article 9.8 EAC, la Generalitat és competent en matèria de règim local i s'hi afegeix, a més, el concepte, d'altra banda, d'«alteracions dels territoris municipals i denominació de municipis i topònims». A més, hauríem de recordar que l'article 48 EAC assigna a la comunitat autònoma la tutela financera dels ens locals.

Per a una consideració més àmplia de l'abast de les potestats públiques i de l'àmbit de les competències estatal i autonòmica ens remetem al nostre Dictamen núm. 88, on van ésser considerats aquests aspectes.

IV

Fent ús de la competència prevista a l'article 149.1.18 CE, l'Estat va dictar la Llei de Bases de Règim Local, de 2 d'abril de 1985 (en endavant, LBRL). En ella s'afirma el caràcter territorial i autònom de la Província, atribuint-li les potestats pròpies d'una administració pública. L'article 31 LBRL configura l'entitat provincial assenyalant els seus fins : «garantitzar

los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular : a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; b) participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

En aquest marc, l'article 36 LBRL regula les competències de les Diputacions, la fixació de les quals s'articula d'acord amb l'esquema general establert en aquesta llei d'assenyalar algunes competències i remetre al legislador sectorial la delimitació definitiva de competències provincials en cada sector de l'acció pública. Els únics enunciats expressos de competència provincial són els següents : a) coordinació dels serveis municipals entre si; b) assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis; c) prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supracomarcal; d) «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia».

De fet, aquestes dues últimes clàusules no contenen autèntiques atribucions de competència —és a dir, assignació de titularitat de potestats jurídiques sobre àmbits materials— sinó que més aviat són, utilitzant una coneguda expressió de la doctrina, simples enunciats sobre la capacitat de l'entitat local, que en tot cas només podran concretar-se en autèntiques competències mitjançant atribucions específiques.

Pel que fa a la coordinació dels serveis municipals i l'assistència i cooperació als municipis hi ha una més gran precisió a la llei, ja que l'article 36.2.a) LBRL es remet al procediment de planificació per a canalitzar la corresponent activitat provincial. En canvi, el paràgraf b) no afegeix moltes precisions a la configuració

del paper de la província en dir que «asegura el acceso de la població de la província al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios».

Si comparem la regulació de les competències de la província amb la dels municipis les diferències són molt notòries. Mentre la Llei de Bases estableix un cercle mínim de competències municipals (art. 26) i assenjala un conjunt de matèries en les quals necessàriament les lleis sectorials, estatals o autonòmiques, han d'atribuir alguna competència a aquestes entitats locals (art. 25), res d'això no està previst en el supòsit de les províncies. Ni hi ha una enumeració de camps materials en els quals el legislador els hagi de reconèixer alguna potestat, ni pràcticament hi ha atribucions sectorials tècnicament acabades de competències, sinó que les fórmules utilitzades estan més a prop de les tradicionals clàusules de capacitat de les entitats locals presents a la legislació local espanyola, possiblement amb l'única excepció de la planificació i cooperació amb els municipis.

D'altra banda, aquesta diferent caracterització de municipis i províncies és perfectament coherent amb el diferent paper històric d'aquestes entitats i també el diferent accent amb què la Constitució i l'Estatut les regulen.

V

Exposades les línies generals del bloc constitucional, tant pel que fa a la caracterització de la província, com en relació a l'ordre competencial de l'Estat i de la Generalitat, i estudiades també les bases establertes expressament per l'Estat, en el marc de la legislació local, sobre la regula-

ció de la província, podem ja examinar els diferents preceptes del Dictamen de la Proposició de Llei sotmès a la consideració d'aquest Consell. En raó de les diverses qüestions plantejades examinarem successivament els preceptes que simplement enuncien la voluntat de promoure futures reformes legislatives, les normes reguladores de la redistribució de competències, el Pla Únic d'Obres i Serveis, les previsions sobre coordinació de l'activitat de les Diputacions i l'ordenació de determinats aspectes financers.

Les *Disposicions Adicionals Primera i Segona* de la Proposició de Llei tenen per objecte vincular l'actuació del Govern de la Generalitat en relació amb la presentació al Parlament de Catalunya de determinades propostes legislatives. Aquesta vinculació és, d'una banda, temporal, ja que es fixa un termini màxim de tres mesos; d'altra banda, la vinculació es refereix al contingut de les corresponents propostes, que hauran d'incloure una sèrie de determinacions en matèria d'organització territorial a les quals al·ludeix també l'incís final de l'article 1 de la Proposició de Llei. Respecte a aquest, l'esmena número 2 planteja un enfocament diferent d'adequació de la divisió provincial.

És en el marc de les relacions entre els poders autonòmics legislatiu i executiu on, clarament, s'han d'examinar les esmentades Disposicions. Des d'aquesta òptica, i per la seva pròpia naturalesa, les Disposicions Adicionals Primera i Segona de la Proposició de Llei no contradueixen les prescripcions de l'Estatut d'Autonomia, principalment si es considera el contingut de l'apartat 1 de l'article 30 del text estatutari, que permet al Parlament impulsar l'acció política i de govern i, en conseqüència, vincular la prestació de projectes de llei per part de l'executiu autonòmic.

Quant al contingut de les propostes

normatives que haurà de presentar el Govern de la Generalitat, no és possible ara entrar en el seu examen. En aquest sentit, com ja hem recordat, al Consell Executiu li correspon la funció d'examinar la compatibilitat entre el conjunt normatiu format per la Constitució, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i altres elements del bloc de la constitucionalitat considerat globalment i els projectes i proposicions de llei *sotmesos a debat i a aprovació pel Parlament de Catalunya* (art. 8 de la Llei 1/1981, del 25 de febrer), la qual cosa suposa la valoració de continguts normatius destinats a tenir efectivitat una vegada ultimada el procediment legislatiu, això és, de proposicions normatives que una vegada publicades renovaran l'ordenament jurídic. Per això mateix, hi ha una impossibilitat de fer apreciacions sobre textos que no reuneixin aquestes condicions.

D'altra banda, l'estudi sobre la correcció o no d'incloure proposicions simplement orientades a la futura promoció de normes legislatives en el text d'una llei és un aspecte de tècnica legislativa que escapa a la competència d'aquest Consell.

Les observacions que s'acaben de fer són aplicables als vots particulars números 2 i 3.

Pel que fa al vot particular número 5, que conté una proposta de regulació de les Diputacions, no observem contradiccions amb el marc constitucional i estatutari.

VI

Com diu l'article 2.a) de la Proposició de Llei que estem dictaminant, el règim provisional de les competències provincials s'articula, en primer lloc, a partir de «l'atribució de competències de les Diputacions provincials a les comarques i a la Generalitat quan ho exigeixi la naturalesa

dels serveis afectats». Amb aquesta finalitat, el Títol II assenyalava uns criteris i estableix determinats procediments. Hi ha una esmena, la número 6, d'addició d'un nou apartat sobre l'exercici segons fórmules d'administració indirecta de les competències que pugui rebre la Generalitat.

Cal advertir que la Proposició de Llei no procedeix a la redistribució de cap competència, sinó únicament a preveure aquesta operació, i així l'article 4.1 estableix en aquest sentit una reserva formal de Llei, tot afirmant que les futures lleis hauran de respectar «el nucli essencial de l'autonomia provincial» i no podran «afectar les competències d'assistència i de cooperació jurídica, econòmica i tècnica que corresponen a les Diputacions» d'acord amb la legislació vigent. Hi ha una esmena de supressió —la número 10— de l'incís que es refereix concretament a les competències d'assistència.

Respecte a aquest precepte es poden fer diverses consideracions. La previsió d'un procés de redistribució de les competències provincials és perfectament adequada a la Constitució i a l'Estatut i la remissió a la llei és del tot coherent amb les bases de règim local. Només cal recordar els pronunciaments abans esmentats del Tribunal Constitucional per il·lustrar la correcció del plantejament que té cura d'assenyalar els límits del procés de redistribució utilitzant expressions genèriques de la mateixa jurisprudència. L'aparició de noves administracions com són les Comunitats Autònomes, o ho seran les Comarques, comporten necessàriament una redefinició del paper de les Diputacions. Així ho posa en relleu, per exemple, la Llei aragonesa del 20 de desembre de 1985, reguladora de les relacions entre la Comunitat Autònoma d'Aragó i les Diputacions Provincials del seu territori. Concretament, l'article 2 de la Llei

aragonesa remet a les lleis autonòmiques la possibilitat d'atribuir competències provincials a la Comunitat Autònoma.

Ara bé, s'ha de remarcar que l'article 4.1 de la Proposició de Llei es limita a remetre's a futures lleis, i serà en aquell moment, i en relació amb cada llei, quan caldrà verificar l'efectiva correcció de la redistribució competencial i el respecte exacte dels límits ara explicats.

Cal advertir, d'altra banda, que la interdicció d'afectar determinades competències s'ha d'entendre en el sentit d'atemptar il·legítimament contra aquestes, però no en el de simplement incidir-hi, ja que és admissible la utilització dels procediments de cooperació i coordinació pre-

Els articles 4.2 i 3, 5, 6 i 7 de la Proposició de Llei regulen el procediment de traspàs de mitjans, serveis i recursos inherents a les competències redistribuïdes, i estableixen una Comissió Mixta de les Administracions afectades, dissenyant un procediment similar al regulat per als traspàs de serveis de l'Administració de l'Estat a les Comunitats Autònomes. El paràgraf 3 de l'article 4 assenyalava unes pautes per al treball de la Comissió coherents amb la continuïtat de l'autonomia de Catalunya que va trobar ressò en el mateix mot de «restabliment» de la Generalitat del Reial Decret-Llei de 29 de setembre de 1977.

Hi ha una esmena, la número 11, a l'article 4.2, que substrau del traspàs els recursos econòmics, i unes esmenes de supressió —les números 12 i 14— dels articles 4.3 i 5. D'altra banda, hi ha esmenes d'addició —les números 13 i 15— que proposen un nou apartat a l'article 4, i un incís a l'article 5.1.

El plantejament de la Proposició de Llei sobre traspàs dels serveis es fa en termes absolutament paral·lels als procediments establerts en supòsits similars. La redistribució d'una competència imi-

plica el desapoderament d'una Administració i l'atorgament de potestats a una altra, i aquest canvi de titularitat fa que manqui la causa per la continuïtat dels mitjans de tot tipus, lligats a la competència, en l'Administració que l'ha perdut. Un enfocament diferent implica la creació de mitjans «orfes» de suport competencial, i, sobretot, obstaculitzar, o fer impossible, l'exercici de la competència per part de l'entitat que n'ha esdevingut investida. La coherència en la successió de titularitats comporta la inevitabilitat de l'operació de traspàs de serveis i mitjans.

Com ja hem dit, la Proposició de Llei no és, en aquest aspecte, innovadora, sinó que segueix les mateixes directrius que es van establir tant respecte a les entitats preautonòmiques com en desplegar-se els Estatuts d'Autonomia. I això ho fa també la Llei aragonesa que abans hem esmentat, que, en fer referència a un supòsit de traspàs entre Diputacions i Comunitat Autònoma, concretament a l'article 2.3, disposa «La atribución de competencias exigirá, en su caso, el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales».

En el mateix sentit es va manifestar clarament el Tribunal Constitucional en la Sentència de 28 de juliol de 1981: «es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comunidades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial que puedan constituirse cuando se den los supuestos previstos en los artículos 143 i 144 de la Constitución. En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las *competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de*

los servicios de esa naturaleza, reduciendo en consecuencia, por así decir, el ámbito de competencias de la entidad provincial. Esta resultará, por el contrario, potenciada en aquellos otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (artículo 143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (artículo 144.a), una sola provincia se erija en Comunidad autónoma».

Per tant, les previsions de la Proposició de Llei sobre traspàs de serveis, mitjans i recursos econòmics de les Diputacions Provincials, inherents a competències redistribuïdes, són adequades a l'ordenament constitucional i estatutari.

L'article 8 contempla la possibilitat d'utilitzar fórmules d'administració indirecta quan s'atribueixi una competència provincial a la Generalitat, decisió que es remet a la llei. És un supòsit, d'altra banda, previst a la Disposició Transitòria 6.ª 7 EAC i a l'article 37.1 LBRL. En tot cas, es desprèn també dels principis generals d'organització de la Generalitat continguts a l'article 37.3 EAC. No s'aprecia doncs, cap desviació respecte de l'ordenament constitucional.

Totes les esmenes abans assenyalades són també adequades al bloc constitucional. Pel que fa a l'esmena número 11, ens atenim a l'argumentació anterior sobre recursos i mitjans.

VII

1. L'article 9 preveu que les Diputacions hauran d'exercir les funcions de coordinació i cooperació a les obres i serveis municipals de manera que les inversions provincials correlatives s'instrumentin a través del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya que elaborarà i aprovarà la Generalitat amb la participació de les Diputacions.

L'elaboració s'ha de fer tenint en

compte les bases que per llei establirà el Parlament segons que preveu l'article 10. L'apartat segon d'aquest article assenyalava els fons de finançament del Pla segons els seus orígens : fons propis de la Generalitat i els que aquesta rep amb aquest fi dels pressupostos estatals; les aportacions provincials «destinades a inversions en obres i serveis municipals»; i les d'altres entitats locals. S'especifica expressament que les aportacions de les Diputacions s'han d'invertir en benefici de la seva circumscripció territorial.

Finalment es preveu que el Pla Únic s'integri en el Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya segons el que estableixi la legislació local.

Hi ha una esmena de modificació de l'article 9 —la número 19— que implica la desaparició del Pla Únic que és substituït per plans provincials que hauria de coordinar la Generalitat. Una esmena, la número 20, preveu l'addició consistent a establir la participació dels municipis en l'elaboració del Pla Únic. L'esmena número 21 propugna la supressió de l'article 10. La número 22 és d'addició i identifica que el Pla al qual s'afudeix a l'article 10.1 és el Pla d'Obres i Serveis. Finalment, l'esmena número 23 preveu la supressió de l'apartat 2 de l'article 10.

2. L'article 2 del RD 2115/1978, de 26 de juliol, de transferències de competències a la Generalitat, a l'apartat dos, preveu textualment :

«La Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un pla *único* de obras y servicios para su territorio. La ejecución del plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña quien podrá encomendar a las correspondientes Entidades locales, previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello».

A més, es preveu la transferència global de l'aportació estatal a la Generali-

tat, la qual la distribuirà, i el traspàs de les funcions que corresponien a les Comissions Provincials de Col·laboració de l'Estat amb les Corporacions Locals de les quatre províncies.

Aquest és el punt final d'un procés de planificació, algunes fites significatives del qual recordarem. La Llei de Bases de Règim Local de 17 de juliol de 1945 va preveure per primera vegada amb caràcter genèric els plans d'obres i serveis provincials. La Llei de Bases de 3 de desembre de 1953 va ésser desplegada pel Decret de 18 de desembre de 1985 el qual preveia la formació de plans de cooperació a l'efectivitat dels serveis municipals. El text refós i articulat de la Llei de Règim Local, aprovat pel Decret 24 de juny de 1955, recollia també aquesta figura. Els plans eren aprovats per la Diputació o sotmesos a un ulterior control de la Comissió Provincial de Serveis Tècnics amb assistència del Governador Civil.

Des de la seva aparició amb aquest nom a la Llei de Pressupostos de 26 de desembre de 1957, fins a la instauració dels règims preautonòmics, la regulació dels Plans Provincials d'Obres i Serveis va ésser objecte de moltes variacions. En l'evolució del règim jurídic d'aquests plans es poden distingir diverses etapes. Una primera és la que inicia el Decret de 13 de febrer de 1958, en el qual tenien un considerable protagonisme les Comissions Provincials de Serveis Tècnics pel que fa a la confecció i execució dels Plans. Corresponia a la Comissió Delegada d'Assumptes Econòmics del Govern l'assignació dels crèdits corresponents i l'aprovació dels Plans Provincials. Un segon moment és donat pel Decret de 23 d'abril de 1976, dictat a l'empara de la Llei de Pressupostos de 30 de desembre de 1975 i per donar execució al plantejament contingut a la base 47 de la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local de 19 de novembre de

1975, i caracteritzats per una major descentralització en favor de les Corporacions provincials, a les quals correspon l'estudi, l'elaboració i l'execució d'un *úmic* Pla Provincial d'Obres i Serveis, que ha de comprendre *la totalitat* de les inversions provincials amb vista a la cooperació amb els municipis. El Decret establia les directrius bàsiques en les quals s'havia de realitzar la planificació provincial i es referia, concretament, a la «coherència y coordinación con los postulados de la planificación nacional». L'Administració central mantenia les competències d'assignació dels crèdits i d'aprovació dels Plans. A les Comissions Provincials de Serveis Tècnics corresponia emetre un informe sobre les obres i serveis de finançament estatal. La tercera i l'última etapa s'obre amb el Decret de 17 de febrer de 1978, que es caracteritza fonamentalment per atribuir a les Diputacions Provincials l'estudi, l'elaboració, l'aprovació i l'execució dels Plans, tot reduint la presència de l'Administració estatal al camp de l'aprovació de la distribució dels crèdits corresponents. D'altra banda, a la Comissió Provincial de Col·laboració de l'Estat amb les Corporacions locals se li encomana el control de l'execució del Pla, pel que fa a les obres i serveis subvencionats per l'Estat.

L'evolució que s'acaba d'exposar és demostrativa de la concepció instrumental dels Plans, que permeté a les institucions centrals de l'Estat intervenir activament en el procés planificador d'àmbit local, combinant els principis de descentralització i de coordinació, i posant l'accent sobre l'un o l'altre segons el moment històric.

Aquesta última regulació pràcticament no va regir a Catalunya ja que pocs mesos després s'establia un sistema completament diferent que responia al doble fet d'assumir competències estatals, i coordinar i també assumir competències provin-

cials : ambdós aspectes podien trobar fonament en el Reial Decret-Llei de 19 de setembre de 1977, de restabliment de la Generalitat.

En aquest sentit convé tenir en compte el Decret de la Generalitat de 17 d'abril de 1979, que constitueix la primera regulació dictada per la institució autonòmica una vegada transferida la competència per formar un pla únic. Aquesta norma estableix una organització «ad hoc» i conté preceptes molt significatius sobre l'exclusivitat del Pla. En efecte, l'article 15 del Decret esmentat disposa que «les Diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona inclouran en els seus pressupostos les quantitats que, com a ajut financer als municipis, els siguin exigides en virtut de les disposicions que es dictin en aquest sentit i que, *en qualsevol cas*, es canalitzaran a través del Pla d'Obres i Serveis de Catalunya. Els serveis de cooperació de les ementades Diputacions hauran d'adaptar-se a les exigències legals d'elaboració d'un Pla Únic per a tot el territori de Catalunya.».

Aquesta disposició posa en relleu doncs el caràcter global i exclusiu del Pla Únic que després havia d'assumir l'Estatut.

3. En el moment d'aprovar-se l'Estatut, les competències de la Generalitat en aquest camp s'articulaven segons l'esquema següent : a) els plans provincials, un per cada província, havien estat substituïts per «un plan *único* de obras y servicios» que, a més, era exclusiu; b) l'elaboració i aprovació d'aquest pla únic havien estat atribuïdes a la Generalitat; c) pel que fa a l'execució es preveu la possibilitat d'encomanar-la a entitats locals si bé amb caràcter genèric aquesta facultat s'atribueix a la institució autonòmica; d) qualsevol aportació estatal relativa a la matèria del pla es transfereix globalment a la Generalitat, a qui correspon

distribuir-la; e) la Generalitat assumeix les facultats de les Comissions Provincials de Col·laboració pel que fa a la planificació d'obres i serveis.

Així doncs, la Generalitat havia assumit un protagonisme total pel que fa a la planificació d'obres i serveis, substituint les Diputacions, situació que era —repetim-ho— del tot coherent amb les possibilitats generades pel Reial Decret-Llei de 1977.

Com és sabut, la Disposició Transitòria 6^a.6 EAC va venir a consolidar l'àmbit de competències assolit durant l'etapa preautonòmica : «La Generalitat assumirà amb caràcter definitiu i automàtic, i sense solució de continuïtat els serveis que ja li hauran estat traspassats des del 29 de setembre de 1977 fins a la vigència del present Estatut». Els termes d'aquesta clàusula són prou clars. Però si algun dubte s'hagués pogut plantejar en relació al supòsit específic del Pla Únic d'obres i serveis, poc després ho va venir a desfer la Sentència de 28 de juliol de 1981, aclariment especialment significatiu ja que es produeix precisament en considerar la funció i les competències de les Diputacions, i concretament de les catalanes, en raó de resoldre's el recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Govern estatal contra la Llei catalana 6/1980, de 17 de desembre.

Després d'assenyalar que queden anul·lats diversos preceptes, i d'altres perden eficàcia per la relació instrumental que presenten respecte dels primers, afirma el Tribunal Constitucional en el darrer paràgraf de la Sentència :

«De acuerdo con la disposición transitoria sexta, número 6, del Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores *no afectan, como es obvio*, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un *plan*

único de obras y servicios.

En conseqüència, després de la Constitució i de l'Estatut les facultats de la Generalitat i correlativament de les Diputacions, s'ordenen a Catalunya d'una manera relativament singular en comparació a d'altres Comunitats Autònomes pluriprovincials de règim comú : existeix només un pla únic d'obres i serveis, les Diputacions s'han vist privades d'aquest instrument i han de realitzar les funcions pròpies d'aquest a través de l'esmentat pla únic, i la Generalitat assumeix les facultats d'elaboració, aprovació i execució, si bé en aquest darrer aspecte pot suscitar la col·laboració de les entitats locals.

Hem qualificat la situació catalana de singular però només relativament ja que la presència d'un nou nivell de govern —les administracions autonòmiques— va portar a condicionar aquesta planificació provincial. Així, per exemple, el Decret de la Junta d'Andalusia, de 20 de juliol de 1983, de coordinació dels plans provincials d'obres i serveis preveu que l'administració autonòmica assenyalara els objectius, prioritats i les directrius dels Plans Provincials, els quals, una vegada aprovats per les Diputacions, li seran sotmesos a ratificació. El procediment és certament diferent, però els resultats reals no ho són tant, i sobretot es posa en relleu l'existència d'una orientació consistent similar.

En tot cas, a partir dels Estatuts, i a la llum d'aquests, hi havia dos sistemes diferents de competències autonòmiques en aquest camp : el consolidat per l'Estatut de Catalunya i el de règim comú.

Aquesta dualitat està recollida a l'article 36 de la Llei de Bases de Règim Local de 1985. El segon paràgraf, lletra a), és clau, i ho és en la seva integritat sense prescindir de cap incís. El transcrivim a continuació :

«2. A los efectos de lo dispuesto en la

letra a) (coordinació dels serveis municipals) y b) (assistència i cooperació amb els municipis) del número anterior, la Diputación :

»a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. *Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos*, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

»El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.»

Aquest precepte estableix un règim general, en el qual la Comunitat Autònoma exerceix facultats de coordinació, que s'han de formalitzar a través del procediment previst a l'article 59 de la Llei de Bases. Però a la vegada respecta, com no podia ser d'altra manera per assegurar la constitucionalitat de la norma, el sistema especial reconegut a l'Estatut de Catalunya, i les competències de la Generalitat que havia assumit amb anterioritat i que aquell va ratificar. L'incís que hem subratllat només té sentit en tant que es refereix a Catalunya i assegura la continuïtat o no variació de l'ordre competencial propi abans exposat. Com dèiem en el nostre Dictamen número 88, sobre la Llei de Bases de Règim Local (fonament VIII

darrer paràgraf) : «en la mesura que el precepte sobre el pla provincial de cooperació, a causa de l'afusió en la part final de l'article 36.2.a) de la Llei..., permet salvaguardar les facultats de la Generalitat amb vista al pla únic d'obres i serveis de Catalunya, amb el desapoderament conseqüent de les Diputacions» no consideràvem aquest precepte contradictori amb l'ordenament constitucional.

4. A la llum de les consideracions que s'acaben de fer hem d'examinar els articles 9 i 10 de la Proposició de Llei, així com també les esmenes correlatives. En aquest sentit, la configuració del Pla com a únic i com a marc necessari per a la coordinació i cooperació amb els municipis és perfectament coherent amb l'ordre competencial derivat de l'Estatut, que entenem que recull la Llei de Bases, i amb la configuració del contingut d'aquests Plans que es deriva tant de la Llei de Bases com del Text Refós de les disposicions vigents en matèria de règim local aprovat per Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril (art. 32).

Res no s'oposa tampoc a les previsions amb vista a assegurar la participació de les Diputacions en l'elaboració i l'execució. La participació dels municipis està prevista a l'article 36.2.a) de la Llei de Bases (abans de l'incís, en definir els plans) però no s'esmenta en la Proposició de Llei sotmesa a la nostra consideració. En canvi hi ha una esmena, la número 20, que propugna l'assegurament de la presència municipal que és imperatiu derivat de l'autonomia dels municipis garantida constitucionalment. La participació municipal sembla indispensable ja que precisament els municipis han d'ésser els destinataris últims del Pla Únic i es preveu la seva contribució econòmica a l'article 10.2.

Les esmenes números 19 i 23 impliquen una supressió del règim especial de

Catalunya i una assimilació al previst per a les Comunitats que no havien assumit les competències que la Generalitat va consolidar a l'Estatut. Però això no implica una manca d'adequació a la Constitució i l'Estatut ja que el legislador autonòmic pot fer una ordenació diferent de l'exercici de les competències autonòmiques.

També es considera adequada l'esmena número 22, que proposa l'addició de paraules per qualificar l'expressió del Pla afudit a l'article 10.1.

Examinem una darrera qüestió. L'article 9.2 de la Proposició de Llei preveu la incorporació del Pla Únic d'obres i Serveis en el Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya, segons el que estableix la legislació de règim local. La regulació del Pla Director està continguda als articles 169 i següents de la Proposició de Llei municipal i de Règim Local de Catalunya. Concretament, l'article 172.4 preveu que el Pla Únic «s'integra en el Pla Director d'Inversions locals com a programa anual específic». Per tant, el Pla únic no perd la seva individualitat i la integració és una simple manifestació de l'autònoma organització de les seves activitats per part de la Generalitat.

En definitiva, l'article 9.1.c) de la Proposició de Llei no és adequat a la Constitució i a l'Estatut en tant que no preveu la participació dels municipis. L'esmena número 20, en tant que incorpora aquesta participació, és adequada al bloc de la constitucionalitat; també ho són els articles 9.1.a) i b) i 2 i 10.

VIII

L'article 11 de la Proposició de Llei preveu que, quan les lleis redistribuïdores de les competències provincials reservin a les províncies certes competències, les mateixes lleis han d'establir procediments de coordinació, d'acord amb el que deter-

mina la legislació de règim local.

La proposició d'instruments de coordinació de les entitats locals per part de les Comunitats Autònomes ha estat una de les constants dels darrers anys.

Al principi de la nova etapa política i quan tot just començaren els treballs d'elaboració de la Constitució, ja es va parlar de la coordinació com a tècnica adequada per a reestructurar les administracions territorials: l'article 6 del Reial Decret- llei del 29 de setembre de 1977, de restabliment de la Generalitat de Catalunya, atribuïa a aquesta la facultat d'«integrar las actuaciones de las Diputaciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalitat, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica.»

La llei del Procés Autonòmic, de 14 d'octubre de 1983, en el marc d'un complex sistema de relacions entre les Comunitats Autònomes i les Diputacions provincials, va preveure, en l'article 7, que «en los supuestos de competencias concurrentes las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales podrán coordinarse a efectos de la gestión de los servicios correspondientes, además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por ley. Para ello se podrán unir los presupuestos respectivos, sin que esto implique la integración de los mismos».

Els Estatuts d'Autonomia, pràcticament la totalitat dels de les Comunitats pluriprovincials, defineixen també relacions de coordinació entre la Comunitat Autònoma i les Diputacions Provincials. El de Catalunya preveu, en la Disposició Addicional 4^a, que els pressupostos de les Diputacions provincials seran units al de la Generalitat i en la Disposició Transitòria 6.^a 7, estableix que les Diputacions «podran transferir o delegar en la Gene-

ralitat», d'acord amb la llei de règim local, els serveis que per la seva naturalesa demanin un planejament coordinat «podran conservar l'execució i gestió.»

D'acord amb la Llei de Bases de Règim Local de 1985 l'activitat coordinadora es pot instrumentar a través de fórmules orgàniques o funcionals.

L'article 58 de la dita llei es refereix al primer supòsit quan preveu que es podran establir òrgans amb funcions merament consultives per coordinar les administracions superiors i les entitats locals. De fet, i amb més precisió, es pot dir que els termes d'aquest article 58 permeten de comprovar una possible utilització de fórmules de col·laboració amb finalitats coordinadores. D'altra banda, l'article 58 LBRL constitueix un pas més en la gradació de mesures per relacionar les administracions públiques: l'article 57 LBRL contempla fórmules de cooperació de caràcter voluntari que també poden tenir caràcter orgànic o funcional i en són, respectivament, exemples els consorcis i els convenis. El caràcter progressivament intensiu de la relació de tècniques per connectar l'activitat de les Comunitats Autònomes amb la de les entitats locals queda perfectament clar si tenim en compte que l'adopció dels procediments de coordinació més potencialment incisius —és a dir, els previstos en l'article 59 LBRL— se supedita al fet que els mateixos objectius no puguin assolir-se a través de formes de cooperació voluntària i de coordinació de contingut merament consultiu.

A més del criteri d'adequació de la intensitat de la intervenció de les administracions públiques en funció de la possibilitat d'aconseguir una efectiva actuació coordinant, l'article 59 de la Llei de Bases estableix un segon pressupòsit: els procediments de coordinació previstos en aquest precepte només es poden emprar quan es donen els supòsits a què

fa referència l'article 10.2 LBRL, és a dir, «cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstos».

La Llei de Bases reserva a les lleis autonòmiques reguladores dels diferents sectors de l'acció pública la comesa d'atribuir al corresponent Consell de govern autonòmic la facultat de coordinar l'exercici de les competències pròpies de les entitats locals. A part de l'atribució expressa de facultats coordinadores al Consell de govern, les futures lleis reguladores dels sectors d'acció pública hauran de contemplar amb «suficiente grado de detalle» les condicions i els límits per a l'exercici de la facultat de coordinació i les modalitats de control parlamentari d'aquest exercici.

Hem d'indicar que l'objecte d'aquesta facultat de coordinació de les comunitats autònomes són exclusivament les competències pròpies de les entitats locals, de totes, si bé l'article 59 LBRL en remarca particularment com a destinatàries les Diputacions provincials, que, com sabem, eren les úniques que eren objecte de l'acció coordinadora comunitària segons els Estatuts d'Autonomia.

La Llei de Bases conté també una opció sobre la forma que haurà d'adoptar l'activitat de les Comunitats Autònomes per coordinar les entitats locals. En aquest sentit, es preveu la formació de plans sectorials, el contingut dels quals és determinat a partir de dos elements : a) fixació d'objectius, i b) determinació de prioritats. El contingut de l'activitat coordinadora a càrrec de les comunitats autònomes queda, a més, acotat amb l'assenyalament de quines han d'ésser les determinacions : «la definición completa y en rela-

ción con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales comunitarios.» Reflectint el caràcter necessàriament interrelacional dels projectes de coordinació, l'article 59 LBRL preveu la participació de les entitats locals en l'elaboració dels plans sectorials i la seva intervenció en els possibles òrgans que es preveuen per al desenvolupament de les previsions d'aquests.

El precepte sotmès al nostre Dictamen, del qual es demana la supressió en l'esmena número 27, es limita a preveure la futura utilització dels instruments de coordinació considerats fins ara, sense afegir altres motivacions que el mandat al legislador autonòmic d'incloure les fórmules de coordinació en les mateixes lleis redistribuïdores de les competències provincials, previsió que no té més valor que el de recomanació, ja que òbviament el legislador autonòmic, en aprovar les esmentades lleis, pot apartar-se d'aquesta indicació.

En qualsevol cas, ni el text del precepte ni l'esmena que en proposa la supressió són contraris al bloc de la constitucionalitat.

IX

L'article 12 de la Proposició de Llei es refereix al traspàs de recursos, al càlcul de l'import i al supòsit de substitució del sistema de finançament. Hi ha una esmena —la número 28— que en proposa la supressió.

La qüestió referida al traspàs de recursos ja ha estat estudiada al fonament VI, al qual ens remetem. Pel que fa als criteris per al càlcul i al principi d'actualització, són coherents amb el sistema elegit, i de fet són similars als utilitzats en operacions semblants (traspàs de serveis a les Comunitats Autònomes). Atès que, com hem dit, els recursos han d'acompanyar la co-

competència, no s'aprecien infraccions d'ordre constitucional.

A més, com a argumentació complementària, s'ha de recordar que, segons l'article 48 EAC, la Generalitat pot fixar, en part, els criteris legals per a la distribució de les participacions locals en ingressos estatals i en subvencions incondicionadores —supòsit al qual no es fa referència en la Proposició—, competència autonòmica en la qual es pot fonamentar en darrer terme una redistribució dels ingressos de totes les entitats locals.

L'article 13 de la Proposició de Llei preveu un procediment de coordinació dels pressupostos provincials en raó del Pla Únic d'Obres i Serveis o dels plans de coordinació sectorial en virtut del qual les Diputacions han de comunicar els projectes de pressupostos al Govern de la Generalitat. Sobre aquest aspecte no hi ha esmenes. El segon paràgraf afegeix que si hi ha objeccions es notificaran a les Diputacions «per tal que siguin tingudes en compte en el moment d'aprovar llurs pressupostos». Hi ha una esmena de supressió d'aquest paràgraf (esmena número 29). L'article 13.3 contempla la possibilitat de suspendre assignacions i subvencions autonòmiques en el supòsit d'incompliment del Pla Únic o dels plans de coordinació. Hi ha dues esmenes de supressió (esmenes números 29 i 30).

Hem de recordar que la Disposició Addicional 4.ª de l'Estatut preveu la «unió» dels pressupostos de les Diputacions al de la Generalitat, tècnica també considerada a l'article 7 de la Llei del Procés Autòmic, que precisa que la «unió» no implica «integració» dels pressupostos.

Del principi d'autonomia local es deriva la facultat dels municipis i les províncies d'aprovar llurs pressupostos. Per tant, si de la regulació proposada es deriva un menyspreu o desaparició de l'esmentada facultat, s'estaria davant

d'una infracció de l'ordenament constitucional. Ara bé, no és aquesta la previsió de l'article 13 de la Proposició de Llei que es limita, en la mesura que incideix en el procediment pressupostari, a establir un simple tràmit d'informació i per a assenyalar objeccions.

L'incís «per tal que siguin tingudes en compte» no es pot entendre com una comunicació imperativa segons els seus propis termes. Tota interpretació que pretengués convertir la notificació d'objeccions en el condicionament inevitable o la definició del contingut del pressupost seria inadmissible. És propi de la finalitat de coordinació, de la qual n'és un exemple la unió de pressupostos, la comunicació de propostes —en aquest cas els projectes de pressupost— i la formulació d'observacions sobre aquestes. Però en cap cas no es pot incidir resolutoriament en la conformació de la decisió de l'entitat coordinada ja que, si es fes així, es convertiria en un control d'oportunitat, incompatible amb el principi d'autonomia.

En relació amb la previsió de la possible suspensió d'aportacions als ens locals procedents del pressupost de la Generalitat no es plantegen interrogants, ja que, com es desprèn clarament del text, es tracta d'assignacions previstes per la mateixa Comunitat, la qual pot suspendre-les. Més aviat en acotar els supòsits —infraccions del Pla Únic i dels plans sectorials— i en preveure la intervenció expressa del Parlament s'envolta la decisió de garanties precises. Cal tenir en compte a més que el mateix article 36.2.a) de la Llei de Bases de Règim preveu la possibilitat que l'Estat i les Comunitats Autònomes subjectin les seves subvencions a criteris i condicions d'utilització, precepte que permet sobreentendre que la infracció d'un i altre pot comportar la suspensió d'aquesta forma de finançament finalitzat o condicionat.

En conseqüència, l'article 13 de la Proposició de Llei, com també les esmenes correlatives, es considera adequat a l'ordenament constitucional.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents opinem en

CONCLUSIÓ

La Proposició de Llei de règim Provisi-

onal de les competències de les Diputacions Provincials dictaminada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya és adequada a la Constitució i a l'Estatut llevat de l'article 9.1.c).

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al lloc i la data indicats al començament.

Dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya

DICTAMEN NÚM. 133

A Barcelona, el dos de març de mil nou-cents vuitanta-set.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en les sessions tingudes els dies 4, 6 i 9 de febrer de 1987, va prendre els acords de trametre al Consell Consultiu de la Generalitat les sol·licituds presentades per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari de Convergència i Unió, i del Grup parlamentari Socialista, dels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, perquè aquest Consell, d'acord amb el que disposen els articles 8, primer, i 9.1 de la Llei de Catalunya 1/1981, del 25 de febrer, emeti dictamen respecte a l'adequació de l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

Els escrits del M. H. President del Parlament de Catalunya pel qual tramet els esmentats acords de la Mesa van tenir en-

trada en el Registre d'aquest Consell, respectivament, els dies 4, 6 i 9 de febrer de 1987 (R. números 822, 824 i 825).

El Consell Consultiu, en la sessió tinguda el dia 4 de febrer de 1987, va admetre la sol·licitud tramesa per la Mesa del Parlament, a instància del Grup parlamentari de Convergència i Unió i, d'acord amb els articles 10.b) i 11.b) del Reglament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 429/1981, del 2 de novembre, es declarà competent per emetre el dictamen sol·licitat. En la mateixa sessió es nomenà ponent el Conseller senyor Francesc de Carreras.

El Consell Consultiu, el dia 10 de febrer de 1987, va admetre la sol·licitud tramesa per la Mesa del Parlament, a instància dels Grups parlamentaris Socialista, del PSUC i d'Esquerra Republicana, i, tenint en compte la identitat de totes les sol·licituds esmentades, va acordar d'emetre un sol Dictamen en relació amb la dita Proposició de Llei dictaminada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local.

Aquest Consell Consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, amb assistència dels senyors Francesc

Fdez. de Villavicencio i Arévalo, President, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, J. A. González Casanova, Francesc de Carreras i Serra i Enric Argullol i Murgadas, que n'és el Secretari, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. L'objecte del nostre dictamen és determinar si la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya s'adequa a l'Estatut de Catalunya i a la Constitució.

2. S'ha demanat informació i documentació complementàries als Grups parlamentaris de Convergència i Unió, Socialista, del PSUC i d'Esquerra Republicana, com també al Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.

FONAMENTS

I

El Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya, publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* número 178, del 4 de febrer de 1987, consta dels documents següents :

1) Text de la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya, al qual s'adjunta un annex que relaciona els municipis que integren la dita organització.

2) Esmenes i vots particulars per a defensar en el Ple, entre els quals cal esmentar especialment la primera, que té caràcter d'esmena a la totalitat i que inclou un

text alternatiu, i el segon, que constitueix un vot particular que també és a la totalitat i amb text alternatiu.

El dictamen que aquest Consell Consultiu elabori a petició dels Grups parlamentaris mencionats en els antecedents serà, per tant, sobre el conjunt del Dictamen de l'esmentada comissió del Parlament de Catalunya. Això no obstant, seguint el que ja és habitual en les altres consultes que ens han estat efectuades per part del Parlament de Catalunya en procediments del mateix caràcter que aquest, el text bàsic que s'ha d'analitzar és la Proposició de Llei i, per connexió, examinarem també les esmenes i els vots particulars que formen part del Dictamen de la Comissió.

II

En aquest Fonament farem una exposició general de la Proposició de Llei, i deixem l'anàlisi més detallada dels preceptes per als Fonaments que estudiaran específicament cadascun dels articles que creiem que han de ser comentats.

La Proposició de Llei consta d'una Exposició de Motius, quaranta-set articles, dues disposicions addicionals, quatre disposicions transitòries i tres disposicions finals, a més de l'annex abans esmentat, que inclou els municipis que integren l'organització comarcal de Catalunya. A la vegada, l'articulat de la Proposició de Llei s'estructura en els títols següents :

Títol I. Disposicions generals (arts. 1 a 3).

Títol II. De la divisió territorial (arts. 4 a 12).

Títol III. De l'organització comarcal (arts. 13 a 25).

Títol IV. De les competències comarcals (arts. 26 a 39).

Títol V. De la iniciativa legislativa comarcal (arts. 40 a 42).

Títol VI. Del finançament (arts. 43 a 47).

Des del punt de vista del contingut, la Proposició de Llei tracta de cinc matèries bàsiques que organitzen la divisió comarcal de Catalunya :

1. *Naturalesa jurídica*

La comarca està caracteritzada fonamentalment pels trets següents :

- a) És una entitat de caràcter local.
- b) És qualificada d'entitat territorial, formada per l'agrupació de municipis contigus. L'organització comarcal s'estén a tot el territori de Catalunya. Les disposicions addicionals precisen el cas del municipi de Llívia i el problema dels enclavaments.
- c) L'entitat comarcal gaudeix de personalitat jurídica i de plena capacitat.
- d) L'entitat comarcal també gaudeix d'autonomia per al compliment dels seus fins.

2. *Divisió territorial*

L'apartat 1 de l'article 2 de la Proposició de Llei estableix els criteris generals que han de regir per determinar els àmbits comarcals :

En primer lloc s'estableix un criteri de tipus històric, econòmic i social, segons el qual el territori de la comarca ha 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.

Així mateix, s'estableix un criteri funcional per tal que el territori de la comarca sigui el més adequat per fer efectius els principis d'eficàcia, descentralització i participació en la prestació dels serveis públics.

Una vegada establerts aquests criteris

generals, es regulen els aspectes següents :

a) Procediment per establir la primera divisió comarcal (arts. 4, 5 i 6, i DT 1.^a i 2.^a). S'estableixen dues fases principals. La primera consisteix en una consulta prèvia a tots els municipis prenent com a base la divisió i la demarcació comarcals que s'havien determinat en els Decrets del Govern de la Generalitat del 27 d'agost i del 23 de desembre de 1936. La segona abasta l'elaboració d'un projecte de Llei pel Govern i la seva tramitació en el Parlament.

b) Modificació de les demarcacions comarcals (arts. 7, 8 i DT 2.^a); creació de comarques noves (art. 9 i DT 2.^a); denominació de la comarca (art. 10), i capitalitat (arts. 11 i 12).

3. *Organització institucional*

Des del punt de vista de l'organització dels poders, la Proposició de Llei presenta dos aspectes principals : el sistema d'elecció del Consell Comarcal i la seva organització interna.

El Consell Comarcal es converteix en la peça central de tota l'organització per tal com la Proposició de Llei li atorga les potestats de govern i d'administració (art. 13). Es determinen els seus òrgans (ple, president i comissió especial de comptes) i les atribucions de cadascun d'ells, com també òrgans auxiliars o de gestió : gerent, comissions d'estudi, d'informe o de consulta (arts. 14 a 20). La Disposició Final 1.^a remet a una llei específica determinats aspectes de l'organització administrativa interna de la Vall d'Aran.

El sistema d'elecció dels membres del Consell Comarcal és de caràcter indirecte i s'articula a través d'un procediment que, per determinar el nombre de llocs pertanyents a cada grup polític, combina el nombre de regidors i els vots obtinguts

en les eleccions municipals, i atorga als diversos grups polítics la facultat de designar els membres entre els regidors de la comarca (arts. 21 i 22). Així mateix, es regula la constitució del Consell Comarcal, l'elecció del president, els recursos contenciosos electorals, la junta electoral competent, la durada del mandat del Consell, la pèrdua de la condició de conseller comarcal i les causes d'inelegibilitat (arts. 23, 24 i 25, DT 3.^a i DF 2.^a).

4. Competències

El sistema d'atribució de competències a les comarques té com a eixos bàsics, d'una banda, les competències que les lleis sectorials del Parlament de Catalunya li atorguen en diverses matèries (art. 26.1) i, d'altra banda, les competències que li delega o assigna l'Administració de la Generalitat (art. 26.3).

Un tercer aspecte no menys important de les competències comarcals està contingut en aquells articles que atorguen a les comarques diverses facultats que incideixen en l'àmbit de les competències municipals. L'article 27 relaciona quines són aquestes competències, i el 28 estableix els programes d'actuació que les comarques hauran d'elaborar i aprovar amb la consulta prèvia als ajuntaments, segons assenyalat l'article 29. L'article 31 estableix l'àmbit i els requisits de la conversió directa de les competències municipals en comarcals i el 32 les repercussions que aquest fet pot tenir en els serveis mancomunats o prestats per consorci. Als articles 33, 34 i 36 es preveuen altres competències comarcals que afecten els municipis.

D'altra banda, s'atorguen a la comarca competències en matèria d'ordenació territorial: plans territorials parcials (art. 37), comarques qualificades de muntanya (art. 38) i comarques que comprenen

zones deprimides (art. 39). També es regula l'exercici, per part de la comarca, de determinades funcions d'estadística (art. 35).

En un altre ordre de temes, el Títol V de la Proposició de Llei desenvolupa la previsió que l'Estatut fa de la iniciativa legislativa comarcal davant el Parlament de Catalunya.

5. Finançament

El Títol VI estableix el sistema de recursos dels quals es nodreixen les finances de les comarques (arts. 43, 44 i 45), i disposa també que els municipis podran delegar en l'entitat comarcal determinades facultats tributàries (art. 46), com també altres aspectes generals relatius al règim de finançament.

III

En aquest fonament analitzarem els preceptes constitucionals que fan referència a les entitats supramunicipals formades per l'agrupació de municipis assimilables a la comarca i que prefiguren les línies bàsiques del seu caràcter, organització i funcions.

En aquest sentit, les previsions sobre l'establiment i l'organització de les comarques s'han d'inserir dins les que fan referència al règim local.

Sobre la competència de règim local i la seva assignació a l'ordenament estatal o a l'autonòmic, aquest Consell ja ha expressat en altres ocasions la seva posició i, molt singularment, en el Dictamen número 88 sobre la Llei de Bases de Règim Local, al qual ens remetem pel que fa als fonaments que exposen àmpliament la distribució de competències en la matèria de la qual tractem.

Això no obstant, aprofitem aquest fo-

nament per recordar i insistir en determinats aspectes d'aquesta problemàtica que serviran de suport jurídic als raonaments i a les conclusions d'aquest dictamen.

1. Primerament cal analitzar els preceptes constitucionals que al·ludeixen de forma expressa a les agrupacions de municipis diferents de la província o a les circumscripcions territorials dins les quals podem englobar la institució de la comarca.

En aquest sentit trobem a la Constitució dos preceptes claus. El primer és l'apartat 3 de l'article 141, que diu : «Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província». El segon és l'apartat 3 de l'article 152, que estableix : «Els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs».

Com s'ha subratllat en la jurisprudència constitucional, ambdós preceptes «guardan estrecha conexión» (STC 4/1981, de 2 de febrer, fonament 8), però una comprensió exacta d'aquests preceptes, cal deduir-la dels articles en què s'inclouen.

En efecte, el significat de l'article 141 CE s'ha de contemplar dins del context del capítol segon del títol VIII de la Constitució, que tracta de l'Administració local. L'article 140 CE garanteix l'autonomia dels municipis i estableix els seus principis organitzatius bàsics. L'article 141 CE delimita el caràcter de la província en el seu doble aspecte d'entitat local i de divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. A més, assegura a les illes una administració pròpia, en forma de Consells o «Cabildos». Per tant, aquestes tres entitats queden configurades com a entitats de caràcter obligatori. Al contrari, les «agrupacions de municipis diferents de la província» esmentades a l'apartat 3 de l'article 141 CE tenen un

caràcter optatiu, per tal com el text constitucional utilitza la fórmula «es podran crear». D'altra banda, la formulació no permet deduir cap característica general d'aquestes agrupacions de municipis i el tema resta, per tant, obert a les diverses opcions que prengui el legislador.

Un context i un contingut molt diferent ofereix l'apartat 3 de l'article 152 CE. En efecte, aquest article fa referència al contingut institucional dels Estatuts aprovats pel procediment previst a l'article 151 CE. Per tant, les previsions de l'apartat 3 d'aquest article 152 CE només afecten les Comunitats Autònomes que hagin optat pel procediment estatutari assenyalat a l'article 151 CE, entre les quals, com és notori, hi ha la catalana. I respecte al contingut, les previsions perfilen molt més el caràcter d'aquestes entitats atorgant-los diverses característiques que cal assenyalar, sense oblidar que l'esmentat article 152.3 CE conté una remissió expressa als Estatuts i no a qualsevol altra norma.

En primer lloc, es tracta de circumscripcions pròpies de les Comunitats Autònomes en el cas que hagin estat establertes en els Estatuts. En segon lloc, són agrupacions de caràcter territorial, qüestió que no es negava, però sí que quedava indefinida a l'article 141.3 CE. Un tercer element que cal considerar és que l'atorgament de plena personalitat jurídica sembla indicar que la voluntat del constituent apunta cap al fet que gaudeixin també d'autonomia. A l'últim, la característica territorial d'aquestes circumscripcions, que té suport en el fet que es parli de municipis limítrofs, porta a induir que no es fa referència a fórmules d'agrupació amb finalitats funcionals —com a mancomunitats o consorcis— sinó a un nou tipus d'ens local territorial intermedi entre el municipi i la província.

Cal remarcar, però, que si en un o altre precepte no s'atribueixen funcions a

aquestes entitats, queda aquest buit a disposició del legislador.

Això no obstant, la jurisprudència constitucional ha contribuït a aclarir aquesta dimensió funcional de les esmentades entitats. En efecte, a la Sentència de 28 de juliol de 1981 sobre la Llei catalana referent a les Diputacions, el Tribunal Constitucional elabora una doctrina sobre l'efecte que l'aparició de nous ens públics provoca en les funcions dels abans existents. Referint-se a les entitats públiques garantides constitucionalment, el Tribunal Constitucional fa el plantejament general següent :

«En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que *si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuido*. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

El Tribunal Constitucional fa aquestes consideracions en el context de la Llei sobre la qual dicta sentència i, per tant, tracta de justificar la necessitat de redistribuir competències entre les Diputacions i les Comunitats Autònomes. Però va més enllà i fa una referència expressa, no sols a les agrupacions de municipis mencionades a l'article 141.3 CE, sinó també a les comarques :

«Pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también la posibilidad (artículo 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir el desempeño de *funciones que antes correspondían a los propios municipios* o actuar como *divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta*, pero también el ejercicio de competencias que eran *anteriormente competencias provinciales*, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial».

En conseqüència, a més de confirmar la tendència a l'autonomia de les comarques —com ja havíem assenyalat— la Sentència de l'Alt Tribunal admet com a funcions comarcals plenament legítimes tant les de naturalesa local —municipal i provincial— com les de naturalesa autonòmica que vulguin ser executades descentralitzadament.

2. L'altre aspecte al qual volíem al·ludir és el límit en matèria de règim local respecte a la competència de la Generalitat que resulta de l'article 149.1.18 CE. Com és prou conegut, l'abast d'aquest límit ha estat, d'una banda, precisat sobretot a l'esmentada Sentència del Tribunal Con-

stitucional de 28 de juliol de 1981, en determinar que el concepte «règim jurídic» s'estenia no només al règim de recursos i accions dels administrats, sinó també a aspectes relatius a les competències i a l'organització. D'altra banda, l'esmentada sentència i, sobretot, moltes altres posteriors, amplien considerablement la noció primària de bases i de legislació bàsica. També la Sentència del Tribunal Constitucional de 5 d'agost de 1983 —que resol·lia el recurs previ d'inconstitucionalitat contra el projecte de LOHPA— ampliava l'abast del concepte «règim jurídic» a temes com són les relacions interadministratives i les delegacions i transmissió de funcions administratives.

Així mateix, incideix també en el tema que ens ocupa la competència estatal d'hisenda general (art. 149.1.14 CE). En efecte, en la Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de desembre de 1985 s'estableix que correspon a l'Estat la determinació de les bases de finançament local.

Aquesta doctrina s'ha de valorar tenint en compte cada supòsit concret, i precisament l'abast diferent que pot tenir la competència estatal segons que es tracti d'entitats locals amb garantia constitucional o d'aquelles, la creació de les quals la mateixa Constitució remet als Estatuts.

IV

L'article 5 EAC, recollint les possibilitats que obre l'article 152.3 CE, fa unes determinacions sobre l'ordenació territorial de Catalunya que, pel que fa a les comarques, es poden concretar en les notes següents :

a) La comarca és un ens *necessari* per a l'organització territorial de Catalunya. Aquesta necessitat es desprèn de la dicció literal de l'article 5.1 EAC que, de forma imperativa, expressa: «La Generalitat de

Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques». I que, a més, contrasta amb la frase subsegüent de la qual cal subratllar el caràcter potestatiu: «...també podrà crear demarcacions supracomarcales». Per tant, d'aquest primer paràgraf es desprèn que són ens necessaris de l'organització territorial de Catalunya el municipi i la comarca. Del paràgraf quart, que s'emmarca en els articles 137 i 141 CE, que garanteixen la institució provincial, es desprèn també que la província es configura com una entitat local necessària. En certa manera, així com la província ha estat considerada com una entitat garantida constitucionalment —utilitzant la teoria d'origen alemany de la garantia institucional— es pot dir que l'existència de la comarca està garantida —pel mateix raonament— a l'Estatut. Això es fa encara més evident si es contrasta aquesta condició de la comarca amb les entitats que es preveuen a l'apartat 2 del mateix article 5 EAC, quan caracteritza d'altres organitzacions com a potestatives, en dir : «Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics».

b) La comarca queda configurada a l'Estatut com un ens *territorial*. Això es desprèn d'una lectura sistemàtica dels dos primers paràgrafs de l'article 5 EAC en la mesura que configuren la comarca com un element de «l'organització territorial» de la Generalitat.

c) Es dota d'*autonomia* la comarca. En efecte, l'apartat 3 de l'article 5 EAC, que preveu que una Llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya, imposa com a contingut d'aquesta Llei que a les diferents entitats territorials se'ls garanteixi l'autonomia, concepte que, com se sap, ofereix contorns indeterminats, però que s'ha anat perfilant en els darrers anys a través de la jurisprudència i

la legislació.

d) La comarca es configura com a *ens local*. És evident que tot el context de l'article 5 EAC tracta preferentment de l'organització territorial des del punt de vista del règim local i no des del punt de vista d'establir unes divisions que siguin elements de l'organització desconcentrada de l'Administració de la Generalitat. Això no obsta perquè, en certs casos, com preveu la Proposició de Llei que dictaminem, la Generalitat delegui determinades funcions o serveis en aquestes institucions. En tot cas, l'autonomia de què gaudeixen les entitats territorials esmentades a l'article 5 EAC —entre elles, les comarques— fan que sigui inequívoc que no es tracta d'instruments de l'Administració perifèrica de l'Administració de la Generalitat, encara que puguin delegar-li o assignar-li competències pròpies d'aquesta.

Per tant, a l'Estatut de Catalunya, la comarca ja es configura com un ens territorial local, de caràcter necessari i dotat d'autonomia.

Però hi ha un altre precepte estatutari que alludeix a la institució comarcal i que és del nostre interès. Es tracta del paràgraf 6 de l'article 32 EAC que enumera els subjectes dotats estatutàriament d'iniciativa legislativa, entre els quals hi ha el «òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial de Catalunya», dins «els termes que una Llei de Catalunya estableixi». És evident que aquest precepte alludeix molt clarament a les comarques i ja hem fet referència, al fonament anterior, que el títol V de la Proposició de Llei regulava la iniciativa legislativa comarcal. Però a la vegada, aquest precepte ens permet destacar una altra característica de les entitats comarcals: el seu caràcter *representatiu*, en indicar que els òrgans polítics d'aquest caràcter seran els subjectes de

la iniciativa legislativa.

V

El tercer element per determinar el marc competencial de la Proposició de Llei que dictaminem és la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (en endavant, LBRL), per tal com acota la competència de la Generalitat en matèria de règim local segons que estableix l'article 9.8 EAC.

En aquest moment, hem de remarcar que al nostre Dictamen número 88 vam estimar que diversos preceptes de la Llei de Bases de Règim Local, concretament l'article 42 i la Disposició Addicional 4.ª, eren contraris a la Constitució i a l'Estatut de Catalunya i vulneraven l'àmbit d'autonomia de Catalunya. Nogensmenys, tenint en compte que hi pot haver interpretacions diverses dels textos bàsics i, especialment, la que estima adient el mateix Parlament de Catalunya, les observacions següents sobre preceptes de la Llei de Bases de Règim Local es faran present en consideració aquesta última possibilitat interpretativa, independentment del nostre criteri expressat a l'esmentat Dictamen número 88.

Diversos preceptes d'aquesta Llei afecten les determinacions de la Proposició de Llei que dictaminem i respecte als quals cal fer determinades precisions.

A) L'apartat 1 de l'article 3 LBRL estableix que són entitats locals territorials el Municipi, la Província i l'Illa en els arxipèlags balear i canari. I l'apartat 2 del mateix article preveu que gaudeixen així mateix de la condició d'entitats locals, entre d'altres, «las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta ley y con los correspondientes Estatutos de Autono-

mía». Així doncs, la Llei de Bases reconeix la comarca com a ens local però no territorial, encara que no imposa que *només* tingui aquest caràcter territorial el municipi, la província i l'illa en els arxipèlags balear i canari; al contrari, dóna marge perquè les comarques s'adaptin als corresponents Estatuts d'Autonomia.

B) L'article 42 LBRL —i, per relació, la Disposició Addicional 4.^a LBRL— regulen els aspectes considerats bàsics de la institució comarcal.

1) L'apartat 1 estableix que les Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus Estatuts, podran crear comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis «cuyas características determinen *intereses comunes* precisados de una *gestión* propia o demanden la *prestación de servicios* de dicho ámbito». Cal indicar aquí que el precepte sembla voler configurar la comarca basada no tant en fets geogràfics, històrics o socials, sinó en necessitats funcionals de gestió o prestació de serveis.

2) L'apartat 2 estableix els requisits bàsics per al procediment general de creació de les comarques en aquests termes : «La iniciativa para la creación de una comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios».

Tanmateix, a més d'aquest procediment general, de vigència en tot l'Estat, la Llei de Bases estableix una clàusula especial pera Catalunya en atenció a deter-

minades particularitats que veurem a l'apartat següent.

3) El paràgraf 3 de l'article 42 LBRL estableix que :

«Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán *representativos de los Ayuntamientos* que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se asignen».

Aquí s'ha de remarcar com a aspectes rellevants, d'una banda, que els subjectes que han de ser representats en els òrgans de govern comarcal no són els residents als municipis que formen la comarca sinó els Ajuntaments; d'altra, que s'estableix una reserva de llei de Comunitat Autònoma per tal de determinar l'àmbit territorial de les comarques, la composició i el funcionament dels seus òrgans de govern, les competències i els recursos econòmics que s'assignin a les comarques.

4) L'apartat 4 de l'article 42 LBRL disposa que,

«La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.»

Aquest precepte ens remet al sistema de distribució de competències entre els municipis i les altres Administracions públiques previst a la Llei de Bases de Règim Local.

C. La Disposició Addicional 4.^a LBRL que fa especial referència a Catalunya, preveu el següent :

«En el supuesto de que, en aplicación de lo previsto en el número 2 del artículo 42 de esta Ley, *se impidiera de forma parcial y minoritaria* la organización comarcal

del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, la Generalidad de Cataluña, por haber tenido aprobado en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio y prever su Estatuto, asimismo, una organización comarcal de carácter general, podrá, *mediante ley* aprobada por mayoría absoluta de su Asamblea Legislativa, *acordar la constitución de la comarca o las comarcas que resten* para extender dicha organización a todo su ámbito territorial. »

S'ha de subratllar que aquesta Disposició Addicional 4.^a, no exceptua Catalunya del compliment del paràgraf 2 de l'article 42 LBRL, sinó que té per finalitat permetre que la Generalitat pugui completar en tot el seu territori l'organització comarcal.

VI

Analitzats els principals elements del bloc constitucional i estatutari, passarem a examinar en fonaments successius els preceptes del conjunt del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre l'Organització comarcal de Catalunya, que considerem que tenen alguna rellevància donada la funció institucional que aquest Consell té assignada.

Dins el marc d'allò que s'ha expressat al Fonament I, el fil conductor dels nostres comentaris serà l'articulat de la Proposició de Llei, fent referència, però, a aquelles esmenes i vots particulars que siguin necessaris per tal d'acomplir els objectius institucionals abans expressats.

L'article 2 de la Proposició de Llei determina els dos tipus de criteris pels quals es regeix la divisió i l'organització comarcal de Catalunya. D'una banda, els relacionats amb aquells que estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica d'un determinat espai geogràfic i que han

d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes; d'altra banda, els criteris relatius a la creació d'àmbits territorials adequats perquè siguin efectius els principis d'eficàcia, descentralització i participació en la prestació dels serveis públics.

L'article 42 LBRL assenyala que les Comunitats Autònomes, d'acord amb els seus Estatuts, podran crear en el seu territori comarques que agrupin diversos Municipis, les característiques dels quals determinin interessos comuns que demanin una gestió pròpia o la prestació de serveis dins l'esmentat àmbit.

És evident que el text de la norma estatal posa l'accent, sobretot, en l'aspecte funcional i d'eficàcia de la gestió i que la Proposició de Llei (com també l'esmena a la totalitat, en l'article 1) incideix més —encara que no únicament, ja que recull també l'aspecte funcional— en els aspectes històrics i culturals. Malgrat aquesta discrepància creiem que no existeix contradicció entre els dos redactats i que les diferències es deuen a la voluntat per part de la Proposició de Llei de reflectir una peculiaritat de les comarques catalanes que encaixa perfectament dins les premisses de la legislació bàsica.

VII

L'apartat 2 de l'article 9 de la Proposició de Llei preveu l'aplicació, excepcionalment, del procediment de la Disposició Addicional 4.^a LBRL en els supòsits de creació de noves comarques i ho expressa en els termes següents :

«No es pot crear una comarca nova si s'hi oposen expressament les dues cinquenes parts dels Municipis que la constituïrien, sempre que representin, com a mínim, la meitat dels cens electoral del territori corresponent. No obstant això, el Parlament pot aprovar excepcional-

ment la modificació de la demarcació comarcal, per votació adoptada per majoria absoluta, d'acord amb el que estableix la Disposició Addicional Quarta de la Llei 7/1985, del 2 d'abril.»

Com ja hem examinat, la Disposició Addicional 4.^a LBRL esmentada preveu que, en determinats supòsits, una votació per majoria absoluta del Parlament de Catalunya, pot permetre l'establiment d'una o més comarques malgrat l'oposició del percentatge de municipis que s'indiquen a l'article 42.2 LBRL.

Al nostre entendre, però, els supòsits per als quals està pensada la Disposició Addicional 4.^a LBRL no són els que contempla l'apartat 2 de l'article 9 de la Proposició de Llei. En efecte, l'article 9 de la Proposició de Llei és una norma general que té com a finalitat la creació de comarques noves una vegada ja hagi estat completada l'estructura comarcal mitjançant la Llei del Parlament prevista a l'article 6. Al contrari, la Disposició Addicional 4.^a LBRL, segons es desprèn del seu redactat, només és d'aplicació al moment d'organitzar per primera vegada, l'organització comarcal a Catalunya. Així es dedueix dels motius que esmenta la Disposició Addicional 4.^a LBRL per fer aquesta excepció al territori de la nostra Comunitat Autònoma. Aquests motius són dos: primer, el fet d'haver tingut aprovada en el passat una organització comarcal per a la totalitat del territori i, segon, el fet de preveure l'Estatut de Catalunya una organització comarcal de caràcter general.

Per tant, la Disposició Addicional 4.^a LBRL té el caràcter de norma transitòria amb la finalitat d'impedir que de forma parcial i minoritària uns municipis —en compliment de l'article 42.2 LBRL— es constituïssin en obstacle per a l'extensió de l'organització comarcal a tot el territori de Catalunya. Però, en tot cas, el precepte es circumscriu només a aquest supòsit i

esgota aquí la seva aplicació. És a dir, una vegada establerta l'organització comarcal a tot Catalunya, qualsevol nova comarca s'ha d'atèner a les prescripcions de l'article 42.2 LBRL, de la qual la Disposició Addicional 4.^a n'era una excepció.

Per tant, al procediment excepcional previst a l'apartat 2 de l'article 9 de la Proposició de Llei no li és aplicable la Disposició Addicional 4.^a LBRL i, consegüentment, no s'adequa a les previsions del paràgraf 2 de l'article 42 LBRL.

VIII

Un aspecte central de la Proposició de Llei que cal examinar és la fórmula electoral per elegir el Consell Comarcal als *articles 21 i 22*.

1. El complex procediment d'elecció d'aquests Consells comarcals pot ser esquematitzat remarcant els elements fonamentals següents:

a) El *nombre de membres* de cada Consell comarcal es determina *en funció dels residents* a la comarca d'acord amb l'escala que assenyala a l'article 21.1.

b) Després de les eleccions municipals i un cop constituïts tots els ajuntaments es procedeix a *sumar separadament el nombre de regidors, d'una banda, i els vots obtinguts, de l'altra, per a cada partit, coalició, federació i agrupació d'electors* que hagin obtingut el cinc per cent o més de vots a la comarca.

c) Es calculen també separadament el *percentatge de regidors i el percentatge de vots sobre el total de regidors i de vots emesos a la comarca que corresponen a cada partit, coalició, federació o agrupació*.

d) *Es multiplica el percentatge de regidors resultant per la fracció 2/3 i el percentatge de vots per la fracció 1/3 i se sumen els esmentats resultats; així s'obté un percentatge compost.*

e) *S'ordenen en columna* els partits, les coalicions, les federacions i les agrupacions, de més gran a més petit, d'acord amb el percentatge compost. S'aplica a aquest quadre la *regla d'Hondt*, és a dir, es divideix el percentatge compost de cada partit, coalició, federació i agrupació per un, dos, tres o més, fins al nombre igual al de llocs corresponents al Consell comarcal. Els llocs s'atribueixen a les llistes a les quals corresponen els *quocients més grans* i es procedeix a l'atribució per ordre decreixent d'aquests.

f) Un cop feta l'assignació de llocs, els representants dels partits polítics, de les coalicions, de les federacions i de les agrupacions que n'han obtingut *designaran les persones* que han de ser proclamades membres entre les que gaudeixen de la condició de regidors dels municipis de la comarca.

El sistema es configura, per tant, com de sufragi universal i d'elecció indirecta, mitjançant una fórmula que utilitza la regla d'Hondt sobre un conjunt de dades en què es dona preferència al nombre de regidors per sobre del nombre de vots en la proporció de dos terços enfront d'un.

2. Per poder analitzar des de la nostra perspectiva aquesta fórmula cal que subministrem les dades normatives que ens han de servir de paràmetre per poder concloure sobre la coformitat o no dels articles a la Constitució i a l'Estatut.

La Constitució no fa cap referència a les eleccions de les entitats comarcals però sí que conté una clàusula general sobre el dret de participació. És allò que prescriu l'article 23 :

«1. Els ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.

»2. Tenen també el dret d'accedir en condicions d'igualtat a les funcions i als

càrrecs públics, amb els requisits que les lleis assenyalin.»

Una correcta interpretació del contingut d'aquest article s'ha de fer connectant-lo amb els altres preceptes constitucionals que fan referència al valor, principi i dret a la igualtat (com a més notoris, els arts. 1.1, 9.2 i 14 CE). Més endavant examinarem les conseqüències que la jurisprudència del Tribunal Constitucional extreu d'aquest article en relació amb el sistema electoral.

L'Estatut de Catalunya no fa cap referència directa al sistema electoral de l'organització comarcal ni assenyalava cap principi orientatiu en aquest sentit. Això no obstant, amb caràcter general, l'Estatut remarca, a l'article 8, que els ciutadans de Catalunya són titulars dels drets i deures fonamentals establerts a la Constitució —entre ells, recordem-ho, el dret de participació en els afers públics de l'article 23 CE— i que —fent-se ressò de l'article 9.2 CE— «correspon a la Generalitat, com a poder públic en l'àmbit de la seva competència, promoure les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què aquest s'integra siguin reals i efectives, remoure els obstacles que impedeixin o dificultin llur plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.»

Com ja hem vist en el Fonament V, l'apartat 3 de l'article 42 LBRL estableix que els òrgans de govern de les entitats comarcals seran *representatius dels Ajuntaments* que agrupin aquestes. La referència als ajuntaments i no als municipis indica que la Llei de Bases exclou l'elecció directa pels residents a la comarca i opta per un sistema indirecte de representativitat. Això no implica que hagin d'estar representats tots els ajuntaments —com prescriu per a les àrees metropolitanes l'article 43.3 LBRL—sinó que el subjecte a partir

del qual es componen els òrgans comarcals no són els ciutadans residents sinó els ajuntaments.

A l'últim, s'ha de fer constar que a la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General, no hi ha cap referència a les eleccions d'àmbit comarcal o a d'altres entitats que agrupin diversos municipis. Així doncs, la referència de l'article 73 LBRL, segons la qual la determinació del nombre de membres de les Corporacions locals, el procediment per a la seva elecció, la duració del seu mandat i els supòsits d'inelegibilitat i d'incompatibilitat, es regularan a la legislació electoral, s'ha d'entendre com una simple reserva de llei però no una indicació específica que es farà a la norma que reguli el Règim Electoral general previst a l'article 81 CE. Com ha indicat la jurisprudència constitucional (vegeu la STC 38/1983, del 16 de maig), juntament amb el règim electoral general es contemplen a l'ordenament espanyol diversos règims electorals especials i particulars; així sembla estimar-ho també el legislador estatal en tant que la Llei orgànica 5/1985 esmentada fa referència només a les eleccions per a Diputats i Senadors, i a les eleccions municipals i provincials. D'aquí es dedueix que la legislació electoral de les institucions comarcals es remet a aquests règims electorals especials i particulars.

3. Per tant, les dades normatives limitatives de la potestat legislativa de Catalunya en aquest punt són escasses i ofereixen un ampli marge per a la configuració d'una fórmula electoral pròpia.

És evident que les prescripcions de l'article 42.3 LBRL són acomplides pels articles que analitzem en establir un sistema indirecte representatiu dels ajuntaments.

Més problemàtic és determinar si el principi d'igualtat que prescriu l'article 23 CE (i és implícit com a deure de la Generalitat segons l'article 8 EAC) és respec-

tat. És obvi que si analitzem la fórmula electoral continguda als articles 21 i 22 de la Proposició de Llei, en les operacions per determinar el nombre de llocs que correspon a cada partit o coalició, es dona més pes al nombre de regidors que al de votants, amb la qual cosa es podria dir que el sistema electoral no respon al principi d'igualtat que proclama la Constitució.

Sobre aquest punt, ha tingut ocasió de pronunciar-se la jurisprudència constitucional en diverses ocasions (vegeu, entre d'altres, la STC 40/1981, del 18 de desembre, i la STC 38/1983, del 16 de maig). Però és en la STC 75/1985, del 21 de juny, on s'ofereix més clarament una doctrina interpretativa del principi d'igualtat implícit a l'article 23.2 CE i que és d'aplicació al cas davant el qual ens trobem.

En efecte, al fonament 4 de l'esmentada Sentència es formulen les següents argumentacions entorn del principi d'igualtat i el sistema electoral en relació amb l'article 23.2 CE :

«Una de las características, sin embargo, del precepto constitucional (es referir a l'article 23.2 CE) es el *muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho*, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos y funciones públicas y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral.

»Resulta, en efecto, del artículo 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere "con los requisitos que señalen la leyes", de manera que *no puede afirmarse que del precepto en sí solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral* o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, *de un determinado meca-*

nismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten.

»Debe afirmarse, por el contrario, que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque *se trata de una igualdad en la ley* o, como el mismo art. 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, *por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro.*»

Aquesta doctrina —amb la qual, d'altra banda, s'hi pot estar o no d'acord— ens permet arribar a la conclusió que el sistema electoral establert a la Proposició de Llei que examinem és conforme al principi d'igualtat tal com es formula a l'article 23.2 CE per tal com no estableix cap discriminació «dins» el sistema electoral determinat lliurement pel legislador.

Totes les esmenes i el vot particular són també adequats a la Constitució i a l'Estatut.

IX

El Títol IV de la Proposició de Llei que examinem tracta de les competències comarcals.

La Llei de Bases de Règim Local, a l'article 7, estableix que les competències de les entitats locals són pròpies —les quals només podran ser determinades per llei— o atribuïdes per delegació; les pròpies s'exerceixen en règim d'autonomia, les atribuïdes en els termes exigits per la

delegació. La mateixa norma, a l'article 42.3, preveu que les lleis de les Comunitats Autònomes determinaran les competències de les entitats comarcals. Un altre supòsit seria el que contempla l'article 8 LBRL quan preveu l'encàrrec de la gestió ordinària de serveis autonòmics.

L'article 26 de la Proposició de Llei que examinem també fa, implícitament, aquesta doble distinció entre pròpies i atribuïdes per delegació. En el paràgraf 1 determina que les lleis del Parlament atorgaran a les comarques competències dins un llistat concret de matèries. En el paràgraf 3 del mateix article es preveu que l'Administració de la Generalitat pot delegar o assignar competències en l'ens comarcal.

L'article 26, per tant, no ofereix problemes des del punt de vista que a nosaltres ens interessa i s'ajusta plenament a les normes que delimiten la competència de la Generalitat.

Més complexa és la problemàtica originada per la conversió de competències municipals i provincials en competències comarcals.

1. L'Exposició de Motius de la Proposició de Llei exposa com les competències de caràcter local que les entitats comarcals assumeixen i que els han de ser traspassades, fonamentalment, dels municipis i les províncies, són un dels aspectes centrals de l'ens local de la comarca que «ha de servir d'element potenciador de la capacitat de gestió dels municipis» com també d'element «indirecte de reforma de l'estructura municipal del nostre país».

Ara bé, tal com està determinada l'estructura territorial a la Constitució, i tenint en compte el desenvolupament legislatiu i la jurisprudència constitucional sobre l'autonomia local, és evident que un dels aspectes més complexos en l'elaboració d'aquesta llei ha de ser l'acurada delimitació entre les diverses competències

es dels diferents ens locals. Aquesta preocupació es posa de manifest també en l'Exposició de Motius.

«En la determinació de les competències comarcals ha d'ésser decisiu el vesant municipal. Aquest era, sens dubte, un dels aspectes més complexos de la preparació de la Llei, ja que, segons la fórmula que hom hagués adoptat, s'hauria pogut caure en el risc de condicionar fortament l'autonomia municipal. La solució més prudent i alhora respectuosa amb aquesta autonomia ha de partir necessàriament d'un procés de transferència basat en els *principis de voluntarietat i de col·laboració* entre els municipis i la comarca respectiva. D'aquesta manera, la llei opta clarament per les tècniques de la delegació i del conveni com a mecanismes ordinaris d'assumpció per la comarca de la gestió de competències municipals. Només *de manera excepcional* i per a garantir l'interès de la majoria dels municipis de la comarca i de la seva població, s'estableix la *conversió obligatòria* de les competències municipals en comarcals, llevat sempre de les competències mínimes que la legislació de règim local garanteix».

Tanmateix, l'Exposició de Motius posa en relleu també la importància de la relació província-comarca i la forma en què la creació d'aquesta darrera ha de repercutir forçosament sobre l'actual contingut de competències de les Diputacions, especialment en la «necessitat de replantejar les funcions d'assistència als municipis i de cooperació amb aquests, ja que és evident que la comarca, per raó de la seva més gran proximitat, ha de constituir la primera plataforma d'accés que han de tenir els municipis, i la descentralització en la comarca de serveis que, fins ara, eren de titularitat de les diputacions...»

Així doncs, les competències comarcals han de quedar limitades per uns paràmet-

res definits per les competències de la Generalitat i les dels ens locals, amb facultats pròpies i atribuïdes per delegació, i sense oblidar que la comarca té uns interessos propis que la llei ha de determinar. En aquest sentit, hem de recordar la Sentència del Tribunal Constitucional del 28 de juliol de 1981, quant al paràgraf que esmentàvem al fonament III i, molt especialment, la doctrina general segons la qual «si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuido. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre la diversas entidades para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

A l'últim, cal insistir a recordar les normes fonamentals que s'han de tenir en compte per analitzar la matèria general de la qual tractem. Ens referim a les normes constitucionals que assegurin l'autonomia dels ens locals garantits constitucionalment (municipis i províncies, als arts. 137, 140 i 141 CE) i a l'article 5 EAC que garanteix l'autonomia de les diferents entitats territorials i s'estén, per tant, a les comarques.

2. Al fonament V esmentàvem que per a la correcta comprensió de l'article 42.4 LBRL calia fer una recordatori del sistema d'assignació de competències als ens locals determinats a la Llei de Bases de Règim Local. Aquest sistema és el que esquematitzem a continuació.

A) Competències pròpies.

L'atribució de competències es fa per dos mecanismes diferents :

a) La mateixa Llei de Bases atribueix directament als ens locals determinades competències. Als municipis, les competències mínimes assenyalades a l'article

26 LBRL i a les províncies les que es determinen a l'article 36 LBRL. Sobre aquestes darreres cal insistir que les contingudes a l'apartat 1.a) i b) són de caràcter concret (encara més detallat a l'apartat 2 del mateix article) i les enumerades a l'apartat 1.c) i d) tenen un caràcter més general que no suposa atribució de facultats específiques, sinó d'una capacitat general per intervenir en determinats camps materials.

b) La Llei de Bases de Règim Local preveu determinades matèries en les quals tant l'Estat com les Comunitats Autònomes podran assignar competències als ens locals segons que els pertorqui, atenint-se sempre a la distribució de competències que a l'un i les altres els atribueix la Constitució i els Estatuts. Pel que fa als municipis, aquestes matèries són les esmentades a l'article 25.2 LBRL. Pel que fa a la província, no hi ha pròpiament una assignació de matèria, sinó una clàusula general, continguda a l'article 36.1 LBRL, mitjançant la qual s'estableix que «son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública».

Respecte a aquestes competències pròpies, s'han d'assenyalar dos aspectes més de la Llei de Bases de Règim Local que, als nostres efectes, ens interessin. En primer lloc, l'article 26.2 LBRL preveu que els municipis podran sol·licitar de la Comunitat Autònoma respectiva la *dispensa* de l'obligació de prestar els *serveis mínims* esmentats. En segon lloc, cal remarcar que, segons l'article 7 LBRL, les competències pròpies de les entitats locals només podran ser determinades *per llei* i s'exerciran en *règim d'autonomia* i sota la responsabilitat pròpia. Això es reafirma a l'article 25.3 LBRL en establir que només per llei es determinaran les co-

mpetències municipals en les matèries en les quals la legislació de l'Estat i de les Comunitats Autònomes assignen competències als municipis.

B) Competències *delegades*.

Els articles 27 i 37 LBRL determinen que els municipis i les províncies, respectivament, exerciran les competències que els deleguin les Administracions de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en els termes que els preceptes d'aquests articles estableixen. S'ha d'esmentar que en els municipis, segons determina l'article 27 LBRL, poden delegar competències també altres entitats locals.

C) *Activitats complementàries i residuals d'execució*.

L'article 28 LBRL preveu que els municipis poden realitzar activitats complementàries de les que són pròpies d'altres Administracions públiques i, en particular, les relatives a educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat i protecció del medi ambient. Com es pot deduir de l'enunciat d'aquest article no es tracta de veritables competències sinó d'assenyalar una certa capacitat dels municipis, en virtut de la seva autonomia i personalitat jurídica, i atenent els principis generals de col·laboració entre les Administracions públiques, per intervenir en camps materials que són més propis d'altres Administracions. És important subratllar la Disposició Transitòria Segona LBRL, segons la qual als municipis, en les matèries enumerades a l'article 28, se'ls confereix unes competències d'execució de caràcter residual en el sentit que ostentaran aquelles que no hagin estat conferides per la legislació sectorial a altres Administracions públiques.

3. Aquest esquema de l'atribució de competències als municipis i les províncies ens permet interpretar adequadament el paràgraf 4 de l'article 42 LBRL, que determina el següent :

«La creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25».

En efecte, contemplat aquest precepte dins l'esquema general que hem assenyalat, en podem treure les conseqüències següents :

a) Les competències pròpies dels ens locals s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat; les competències delegades, en els termes de la delegació.

b) La creació de les comarques no pot suposar la pèrdua, per part dels municipis, dels anomenats serveis mínims esmentats a l'article 26 LBRL. Així mateix, la dispensa d'aquests serveis mínims als municipis és competència de les Comunitats Autònomes.

c) La creació de les comarques no pot suposar la privació als municipis de qualsevol intervenció en cadascuna de les matèries que s'enumeren a l'article 25.2 LBRL i que són aquelles dins les quals tant la legislació sectorial de l'Estat com la de les Comunitats Autònomes poden atorgar competències als Municipis.

d) Cal subratllar que a l'apartat 4 de l'article 42 LBRL no es posa cap límit exprés a la transferència de competències provincials a les comarques.

e) L'atribució de competències pròpies a les comarques només es podrà fer mitjançant llei d'acord amb les determinacions dels articles 7 i 42.3 LBRL. En aquest sentit, l'article 26.1 de la Proposició de Llei que dictaminem atribueix aquesta reserva de llei al Parlament de Catalunya.

f) La conversió de competències pròpies dels municipis en competències pròpies de les comarques suposa una redistribució d'aquelles que requereix també

una norma de rang legal.

4. Si bé és evident que tant els municipis com les províncies poden traslladar l'exercici de les seves competències —és a dir, de les competències pròpies atorgades per lleis estatals o autonòmiques— a altres ens —com és ara les comarques— mitjançant delegació, conveni o altres formes de col·laboració voluntària, una altra cosa és que aquestes competències pròpies de municipis i províncies es converteixin en competències comarcals, és a dir, passin a ser *pròpies* de les comarques.

En aquest cas, ens trobem davant de dos supòsits que tenen conseqüències diferents : a) les competències atorgades als municipis o a les províncies per una llei estatal (i, per tant, en un àmbit material de competència estatal); i b) les competències atorgades als municipis i les províncies per una llei autonòmica (i, per tant, sobre un àmbit material de competència autonòmica).

Doncs bé, és evident que el Parlament de Catalunya només pot legislar sobre matèries de la seva competència i, en cap cas, no ho pot fer sobre matèries de competència estatal. Així, doncs, només podran ser convertides en competències pròpies de les comarques les que recaiguin sobre matèries en les quals és competent la Comunitat Autònoma.

Aquest plantejament ens permet passar a analitzar determinats preceptes concrets de la Proposició de Llei que examinem referents a l'assumpció, per part de les comarques, de competències municipals.

X

1. El *paràgraf 1 de l'article 27* atorga a la comarca diverses competències en relació amb activitats i serveis municipals.

A l'apartat a) es determina que corres-

pon a la comarca «establir i prestar els serveis públics mínims, en cas de dispensa o en els supòsits especials establerts per la legislació de règim local».

Al fonament anterior hem fet menció del precepte de la Llei de Bases de Règim Local segons el qual correspon a les Comunitats Autònomes la *dispensa* dels serveis mínims previstos a l'article 26.1 LBRL, segons es disposa al paràgraf següent del mateix article. Doncs bé, en un tercer paràgraf d'aquest article 26 LBRL, s'estableix que «la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los *servicios públicos mínimos*...»

S'ha de subratllar que l'article 36 LBRL és aquell que atribueix competències pròpies a les Diputacions i la funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis es preveu a la lletra b) del primer paràgraf d'aquest article, que és precedida de la clàusula que indica que les competències concretes que enumera corresponen «en todo caso» a les Diputacions. Per tant, interpretant l'atorgament de la competència a les Diputacions d'assistència per establir i prestar els serveis públics mínims a la llum de l'article 36.1 LBRL, sembla clar que aquesta facultat correspon de forma inequívoca a les entitats provincials. D'altra banda, és evident que la província pot delegar en les comarques l'exercici d'aquesta competència, però, atès que la titularitat de la competència provincial està a la Llei de Bases de Règim Local, en cap cas el que no pot fer una llei autonòmica és disposar-ne.

L'atorgament de la competència esmentada a la comarca ha de ser interpretada, però, a la llum de l'article 89.4 de la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya que està en tràmit al Parlament de Catalunya. Efectivament,

aquest article 89.4 disposa que «les funcions d'assistència i cooperació municipal (per part de les Diputacions Provincials) s'han d'exercir especialment per a l'establiment i la prestació dels serveis públics mínims, i s'entenen sens perjudici de les que corresponen també a la comarca, d'acord amb la Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya». Així doncs, aquest precepte sembla que qualifica la competència comarcal com a concurrent o indistinta amb la de les Diputacions, i li atorga, consegüentment, unes característiques similars a les de l'article 34 de la Proposició de Llei que dictaminem, que si bé atribueix competències a les comarques ho fa sens perjudici de les competències provincials. Per tant, se'n dedueix que no s'exclouen les Diputacions de les funcions que els assigna l'article 26.3 LBRL, i, en conseqüència, interpretat en el sentit indicat, l'article 27.1 s'adequa a l'ordenament constitucional.

2. *L'article 31* estableix un mecanisme per convertir competències municipals en comarcals de manera directa. Segons l'apartat 1 de l'esmentat article, aquest supòsit es pot donar quan concorrin els requisits següents :

- »a) que ho acordi per majoria absoluta el ple del consell comarcal;
- »b) que no hi formulin oposició la majoria dels municipis afectats, els quals han de representar, ensems, la meitat de la població afectada, com a mínim;
- »c) que es tracti de competències municipals no qualificades de mínimes, d'acord amb l'article 26 de la Llei de Bases de Règim Local».

Aquestes condicions combinen la voluntat majoritària de les entitats interessades —comarques i municipis— amb el límit material dels serveis mínims. Igualment es preveu la fixació de mesures compensadores envers els ens afectats, com també la necessitat, d'una banda, de ga-

rantir la reserva municipal de les potestats d'actuació que són compatibles amb la finalitat de la mesura i, de l'altra, d'establir el procediment necessari per a assegurar una intervenció municipal en relació amb l'activitat o el servei que es traspasa. Totes aquestes reserves i intervencions a favor dels municipis estan orientades a no vulnerar l'àmbit de l'autonomia municipal i a donar compliment a l'últim incís de l'article 42.4 LBRL que impedeix que la creació de comarques pugui suposar privar els municipis de tota intervenció en cadascuna de les matèries enumerades a l'apartat 2 de l'article 25 LBRL.

Tanmateix, al nostre entendre, en aquest article resta subsistent un altre problema que no es resol amb aquestes intervencions municipals en els serveis assignats directament a la comarca. El problema ja s'adverteix a la mateixa Exposició de Motius, que hem comentat a bastament al fonament anterior, quan diu encertadament que el risc de condicionar fortament l'autonomia municipal es salva mitjançant un procés de transferència basat en els principis de voluntarietat i de col·laboració (que opta per les tècniques de la delegació i del conveni com a mecanismes ordinaris per a l'assumpció de competències municipals) però que aquests principis tenen *una excepció* que és la contemplada en el procediment que estableix aquest article 31.

Per enfocar correctament, des del punt de vista constitucional i estatutari, l'anàlisi d'aquest precepte s'ha de deixar clar, d'antuvi, que les competències municipals afectades passen a ser, amb aquest procediment, competències *pròpies* de les comarques. Dit això, no podem oblidar que la normativa bàsica estableix que les competències pròpies han de ser assignades *per llei* (arts. 7.1 i 25.3 LBRL) i que s'exerceixen en règim *d'autonomia* i sota la pròpia responsabilitat (art. 7.2 LBRL).

Així mateix, hem de recordar el *doblet canal* —estatal i autonòmic— pel qual es confereixen competències als municipis.

Respecte a aquest anomenat «doblet canal» hem de recordar la nostra posició exposada al Dictamen número 88. En efecte, les raons que hi argumentàvem consistien, bàsicament, a afirmar que, de la competència de la Generalitat en matèria de règim local, en derivava la «necessària intervenció de la institució autonòmica, les formes de la qual poden ser molt diverses, en la configuració de l'àmbit d'activitat pròpia de les entitats locals». I reforçàvem la nostra posició en els advertiments del Tribunal Constitucional respecte a la necessitat d'aquesta intervenció, fets especialment a la sentència del 23 de desembre de 1982. En cap cas, però, negàvem la doctrina del caràcter «bifront» de la matèria de règim local, és a dir, el que aquí anomenem «doblet canal» d'atribució de competències.

Ara bé, la «necessària intervenció» de la Generalitat en l'assignació directa de competències d'àmbit estatal als municipis no nega que aquestes els hagin de ser conferides mitjançant llei. D'altra banda, com ja hem vist, l'assignació a les comarques de les competències pròpies requereix llei del Parlament de Catalunya.

Així, doncs, una part de les competències municipals —les d'origen competencial estatal— no poden ser modificades en la seva titularitat si no és basant-se en la corresponent llei sectorial estatal i, en aquest sentit, la conversió no es pot fer ni per aquest sistema d'atribució directa ni tampoc per llei de Catalunya.

Però, d'altra banda, en les competències atribuïdes als municipis per llei sectorial catalana —i, per tant, en competències pròpies de la Generalitat— la conversió també requereix rang legal i, de cap manera, no són suficients els requisits que es contemplen al paràgraf 1 de l'arti-

cle 31 de la Proposició de Llei, i, en conseqüència, tampoc la conversió no es pot fer en els supòsits del paràgraf 2.

Una altra cosa seria que les lleis sectorials catalanes que atribueixen competències als municipis contemplin la possibilitat d'un procediment com el que preveu l'apartat 1 de l'article 31, o bé d'un sistema alternatiu de competències, és a dir, assignant-les al municipi excepte en el supòsit que es compleixin determinats requisits, cas en el qual seran competències comarcals.

A l'últim, el darrer incís del paràgraf 4, que preveu que la comarca ha d'establir el procediment necessari per a assegurar una intervenció municipal, és evident que aquesta ha de ser prevista, en tot cas, per la norma que atorga la competència a la comarca, però, de cap manera, per la comarca mateixa.

Així doncs, per totes aquestes raons esmentades, l'article 31 de la Proposició de Llei no és conforme a les previsions constitucionals i estatutàries.

Per connexió, i per les mateixes raons, no són conformes a l'ordre constitucional i estatutari la lletra d) del paràgraf 1 de

l'article 27 i l'últim incís de l'article 33, de la mateixa Proposició de Llei.

També no ho són l'article 9.6 del vot particular número 4 i les esmenes 89, punt 6, i 114, en tant que assignen a les comarques competències reservades als Ajuntaments per l'article 26.1 LBRL.

Els textos alternatius i la resta de les esmenes, considerades globalment, són adequades a la Constitució i a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents opinem en

CONCLUSIÓ

1. Els articles 9.2 i 31, i per connexió amb aquest darrer el 27.1.d) i el 33, últim incís, de la Proposició de Llei de l'Organització Comarcal de Catalunya no s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari.

2. L'article 27.1.a) és adequat a la Constitució i a l'Estatut si s'interpreta en el sentit del fonament X d'aquest Dictamen.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al lloc i la data indicats al començament.

Dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa

DICTAMEN NÚM. 134

A Barcelona, el nou de març de mil nou-cents vuitanta-set.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en les sessions tingudes els dies 13 i 16 de febrer de 1987, va prendre els acords de trametre al Consell Consultiu de la Gene-

ralitat les sol·licituds presentades per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari de Convergència i Unió, dels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, i per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari Socialista, perquè aquest Consell, d'acord amb el que disposen els articles 8, primer,

i 9.1 de la Llei de Catalunya 1/1981, del 25 de febrer, emeti dictamen respecte a l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen Actuacions Públiques Especials en la Conurbació de Barcelona i en les Comarques Compreses dins la seva zona d'influència directa i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

Els escrits del M. H. President del Parlament de Catalunya pels quals es tramenten els esmentats acords de la Mesa van tenir entrada en el Registre d'aquest Consell, respectivament, els dies 13 i 16 de febrer de 1987 (R. números 829 i 836).

El Consell Consultiu, en la sessió tinguda el dia 17 de febrer de 1987, va admetre les sol·licituds trameses per la Mesa del Parlament, a instància dels Grups parlamentaris de Convergència i Unió, del PSUC i d'Esquerra Republicana, i del Grup parlamentari Socialista, i, d'acord amb els articles 10.b) i 11.b) del Reglament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 429/1981, de 2 de novembre, es declarà competent per emetre el dictamen sol·licitat. En la mateixa sessió es nomenà ponent el Conseller senyor Robert Vergés. Tenint en compte la identitat de les sol·licituds esmentades, aquest Consell va acordar d'emetre un sol Dictamen en relació amb la dita Proposició de Llei dictaminada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local.

Aquest Consell Consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, amb assistència dels senyors Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, President, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, Lluís Roca-Sastre i Muncunill, J. A. González Casanova, Francesc de Carreras i Serra i Enric Ar-

gullol i Murgadas, que n'és el Secretari, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. L'objecte del nostre dictamen és determinar si la Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen Actuacions Públiques Especials en la Conurbació de Barcelona i en les Comarques Compreses dins la seva Zona d'Influència Directa s'adequa a l'Estatut de Catalunya i a la Constitució.

2. S'ha demanat informació i documentació complementàries als Grups parlamentaris de Convergència i Unió, del PSUC, d'Esquerra Republicana i el Grup parlamentari Socialista, com també al Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya i al President de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

FONAMENTS

I

Estudiem la Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen Actuacions Públiques Especials en la Conurbació de Barcelona i en les Comarques Compreses dins la seva Zona d'Influència Directa segons el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya (BOPC, núm. 180, del 13 de febrer de 1987).

Prèviament a l'examen detallat dels seus preceptes, n'hem de fer un de global del contingut i, així mateix, enunciar els criteris que seguirem en analitzar l'ade-

quació del text a la Constitució, a l'Estatut i al conjunt normatiu del que s'ha denominat bloc constitucional.

Com el títol de la Proposició de Llei indica, la norma examinada té per objecte regular les actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. Més concretament, i com estableix l'article 1, la Proposició de Llei regula les actuacions de l'Administració de la Generalitat, de les entitats metropolitanas i dels altres ens locals per a l'acompliment de les activitats i la prestació dels serveis que, per les característiques econòmiques, socials i urbanes que concorren en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa, requereixen una ordenació especial i integrada.

La Proposició de Llei articula les actuacions públiques a realitzar de la forma següent :

A) Establiment d'uns àmbits territorials en els quals s'hauran de concretar les actuacions previstes a la Llei (art. 3 de la Proposició de Llei). Aquests àmbits són tres :

El primer (art. 3.a) estableix els efectes de la planificació i la coordinació en l'àmbit regional i preveu tres tipus de planificació i coordinació que s'hauran d'exercitar en l'esmentat àmbit; la planificació territorial (arts. 6 a 8), la planificació del sistema de transport públic de viatgers (arts. 9 a 12) i la planificació hidrològica (arts. 13 i 14).

El segon (art. 3.b) delimita l'àmbit d'actuació de l'Entitat Metropolitana del Transport.

El tercer (art. 3.c) precisa l'àmbit d'actuació de l'Entitat Metropolitana per als serveis hidràulics i del tractament de residus.

A l'últim, la Proposició de Llei regula (art. 3.d) l'existència dels àmbits municipals i comarcals als efectes de les compe-

tències que legalment els corresponen.

B) Establiment d'unes normes sobre planificació territorial (capítol primer del Títol II), del sistema de transport públic de viatgers (capítol segon del Títol II), i hidrològic (capítol tercer del Títol II) que tindran com a marc els àmbits territorials que s'han indicat.

C) Establiment de dues entitats metropolitanas (Títol III) per al transport i per als serveis hidràulics i tractament de residus, amb els àmbits d'actuació que s'han indicat. D'aquestes entitats metropolitanas, se n'estableixen la definició i els àmbits d'actuació, les competències, l'organització i el finançament.

D) Previsió de la participació dels municipis i les comarques (Títol IV) tant en l'elaboració de les decisions de les entitats metropolitanas que els afecten com en el procés de l'elaboració dels instruments de planificació que ha d'aprovar l'Administració de la Generalitat.

E) Extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona creada pel Decret-llei 5/1974, del 24 d'agost de 1974 (DA 1.^a, 2.^a, 3.^a i 4.^a), assignant les seves competències a les entitats de nova creació, o a la Generalitat i als municipis, d'acord amb la legislació de règim local i amb les lleis sectorials corresponents. Així mateix, s'estableixen les normes de procediment per a la transferència dels serveis prestats per l'Entitat Metropolitana de Barcelona, tant a les entitats de nova creació, pel que fa a les seves competències, com a la Generalitat o als municipis, pel que fa a aquells serveis que no corresponguin a les noves entitats creades.

F) Establiment d'un règim transitori consistent en :

a) Vigència del Pla General Metropolità mentre no siguin elaborats els plans d'ordenació a què es refereix l'article 7.4 de la Proposició de Llei.

b) Transferència de les competències de planejament, execució i gestió urbanístiques que actualment corresponen a l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona als ens locals d'acord amb la legislació urbanística.

c) Administració transitòria dels serveis per part de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, mentre no es produeixin les transferències previstes en la Proposició.

G) Derogació expressa del Decret-llei 5/1974, del 24 d'agost, de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona (D. F. 2.^a).

Després d'haver fet un examen global de la Proposició de Llei, exposarem la sistemàtica que emprarem en el nostre Dicamen. En primer lloc analitzarem la problemàtica que pot plantejar l'extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona creada pel Decret-llei 5/1974, del 24 d'agost, com també les conseqüències necessàries de la dita extinció, com són les transferències de serveis, de mitjans materials i personals de l'Entitat extingida a aquelles creades per la mateixa Llei, o a la Generalitat i als municipis, si s'escau. En aquesta anàlisi farem una breu referència al fet metropolità i al seu tractament normatiu i institucional.

En segon lloc, i per la relació evident del tema amb l'anàlisi anterior examinarem la creació de les dues Entitats Metropolitanas, l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de residus, fent referència a les seves competències, organització i finançament.

En tercer lloc, examinarem els preceptes referents a la planificació i coordinació regional que comprenen la Planificació Territorial, la Planificació del Sistema de Transport Públic de Viatgers i la Planificació Hidrològica.

En quart lloc, tractarem de la participa-

ció dels municipis i de les comarques tant en les decisions de les Entitats Metropolitanas de nova creació com en els instruments de planejament que estableix la Proposició de Llei.

Finalment, advertim que en la nostra anàlisi no entrem en la consideració de la «Carta Europea de l'Autonomia Local», elaborada en el si del Consell d'Europa el mes d'octubre de 1985, ja que, segons els articles 96.1 CE i 1.5 del Codi Civil no està integrada en l'ordenament intern en falta la publicació oficial a Espanya.

II

El «fet metropolità» es pot caracteritzar per l'existència en la societat urbana actual de territoris integrats per grans aglomeracions urbanes, entre les quals existeixen vinculacions econòmiques i socials, i en les quals es fa necessària la coordinació en la prestació de determinats serveis i obres. Cal distingir, evidentment, entre l'existència del mateix fet o realitat metropolità i les formes organitzatives que es poden adoptar, per mitjà de l'ordenament jurídic, per regular aquesta realitat.

1. Són diverses les fórmules que s'han utilitzat en tractar el fet metropolità. Entre aquestes tècniques podríem assenyalar: la fusió de municipis, la creació d'un ens local supramunicipal, les solucions voluntàries adoptades per part dels ens locals existents dins l'àrea (consorcis, convenis o comissions comunes), la utilització dels nivells regionals, o la descentralització funcional. És evident que no es pot descartar la utilització simultània o concèntrica de diferents tècniques mitjançant l'existència d'ens metropolitanos d'àmbit territorial que coexisteixen amb d'altres ens de caràcter exclusivament funcional, o bé mitjançant la utilització d'organismes institucionals d'admi-

nistració superior o la utilització d'instruments diversos de planificació i de coordinació.

En el camp del Dret comparat s'observa especialment la diversitat de les tècniques organitzatives emprades.

A la República Federal Alemanya es pot observar que, mentre que a Frankfurt i Hannover el model és el de l'ens local supramunicipal, a Munic el model organitzatiu es concreta en la creació de diverses entitats especialitzades per a la gestió de determinats serveis.

Pel que fa a Anglaterra, el model utilitzat fins al primer d'abril de 1986 era la fórmula metropolitana a la qual s'atribuïa un règim competencial diferent en relació amb les zones no metropolitanes. Aquest model ha estat modificat per la «Local Government Act», que ha suprimit el nivell supramunicipal en totes les àrees metropolitanes i ha constituït entitats de gestió especialitzada per als serveis que requereixen una acció coordinada.

A França s'ha optat, així mateix, per diversos sistemes, des de la utilització del Departament i la Regió, en el cas de París, fins a la previsió d'agrupacions municipals voluntàries o establertes directament per llei.

L'actual projecte de reforma del Règim Local Italià (art. 39 i ss.) estableix l'organització de les àrees metropolitanes amb un règim especial de nivell provincial i amb la creació de les «municipalitat» o districtes, per a l'exercici descentralitzat de les funcions municipals.

Als Estats Units, on el fenomen metropolità és especialment important (els 170,5 dels 226 milions d'habitants resideixen en àrees que poden ser descrites com a metropolitanes —el 75% de la població en dades del 1980—), s'observa encara més diversitat de tractaments administratius d'aquest fenomen. Així, a l'àrea metropolitana de Chicago, l'any

1972, s'hi comptabilitzaven 1.172 ens administratius diferents, a Filadèlfia n'hi havia 852, a Pittsburg 698, i a Nova York, 631. Cal advertir que gran part d'aquestes Administracions tenen facultats fiscals diferenciades i cadascuna posseeix la seva pròpia demarcació territorial, que pot coincidir o no amb la d'altres governs de l'àrea.

2. Pel que fa al tractament organitzatiu del fet metropolità dins de l'Estat espanyol, les solucions que s'hi donaren durant el període preconstitucional també foren diverses dins del model de creació d'una sola entitat supramunicipal. En aquest període es produeix la creació de quatre organismes metropolitanos: l'àrea metropolitana de Madrid, creada per la Llei del 2 de desembre de 1963, amb els antecedents de la Llei del 25 de novembre de 1944; l'àrea metropolitana del Gran Bilbao, creada per la Llei de l'1 de març de 1946, i la corporació administrativa del Gran València, establerta per la Llei del 14 d'octubre de 1946. A l'últim, cal destacar la creació, pel Decret-lllei 5/1974, del 24 d'agost, de l'Entitat Metropolitana de Barcelona, amb els antecedents de la Llei del 3 de desembre de 1953, sobre Ordenació de Barcelona i la seva comarca (que va crear la Comissió d'Urbanisme de Barcelona), i la Llei del 23 de maig de 1960, que estableix un règim especial per al municipi de Barcelona i reorganitza la Comissió d'Urbanisme i serveis comuns de Barcelona i altres municipis.

Encara que la creació de les quatre entitats metropolitanes obeeixi a un criteri comú, s'observen matisos en el seu tractament organitzatiu. Així, mentre que en els organismes de Madrid, Bilbao i València es constata una major presència estatal i una participació minoritària dels municipis —corregida en part, en el cas de Madrid, pel Reial Decret-lllei del 26 de no-

vembre de 1980—, pel que fa a Barcelona, la presència municipal és més accentuada a partir del 1960.

Cal advertir que de les quatre entitats creades en el període preconstitucional subsisteix únicament l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona. Així, en el cas de Madrid ha desaparegut la Comissió de Planejament i Coordinació de l'Àrea Metropolitana, les funcions de la qual han estat assumides per la Comunitat Autònoma, i s'ha creat el Consorci General de Transports Públics Regulars de Madrid per Llei de la Comunitat Autònoma del 16 de maig de 1985, a la vegada que s'han potenciat els serveis fins a la data encomanats al canal d'Isabel II (Llei de la Comunitat 17/1984, del 20 de desembre). La Corporació Administrativa «Gran Bilbao» ha estat suprimida per la Llei del País Basc 3/1980, del 18 de desembre, que «retorna» als ajuntaments les competències urbanístiques atribuïdes per la Llei del Sòl a les corporacions municipals, les restants competències són assumides pel Govern Basc, de forma transitòria, i fins que no s'aprovi la legislació que reguli la matèria. Per la Llei de la Comunitat Valenciana del 16 de novembre de 1986 s'extingeix la corporació administrativa «Gran València», i s'estableix que la coordinació del planejament dels municipis, abans integrats en el «Gran València», es farà per mitjà de normes de coordinació de caràcter territorial, de competència de la Comunitat Autònoma.

És important destacar que amb posterioritat a la Llei citada s'ha aprovat pel Parlament de la Comunitat Valenciana la Llei 13/1986, del 31 de desembre, per la qual es crea el Consell Metropolità de l'Horta, com a entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinat per l'agrupació de municipis, amb plena capacitat per al compliment dels seus fins en l'àmbit territorial de la Comarca comunament

denominada l'Horta. S'atribueixen al dit Consell la planificació conjunta i la gestió supramunicipal en les matèries de cycle hidràulic, residus sòlids, urbanisme, incendis, escorxadors i transport, d'acord amb les normes de coordinació en política territorial i urbanisme i aquelles que deriven de les polítiques sectorials de l'Estat i el Consell de la Comunitat Valenciana.

3. Ens referirem ara concretament a l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, creada pel Decret-llei 5/1974, del 24 d'agost.

L'Entitat es constitueix com a òrgan específic per l'impuls, la coordinació, la gestió, la vigilància i l'execució del planejament urbanístic i els serveis d'interès rellevant per al conjunt de la zona metropolitana.

Es tracta d'una entitat amb fins específics, no generals, que forma part de l'*Administració local*.

El seu àmbit territorial és el fixat per la Llei del 3 de desembre de 1953, sobre Ordenació Urbana de Barcelona i la seva comarca, Barcelona i vint-i-set termes municipals. Pel que fa a la seva *organització*, es governa per una Corporació Municipal, integrada pel Consell Metropolità, que és l'òrgan superior de l'entitat i és elegit per totes les entitats que la integren, i la Diputació Provincial, la Comissió Administrativa elegida pel Consell del seu si, i la gerència Metropolitana, que és l'òrgan executiu de la Comissió administrativa que, sota la dependència immediata del seu President, desenvolupa les funcions que corresponen a l'Entitat Metropolitana.

Quant a la seva competència, l'Entitat Metropolitana diversifica la seva actuació en dos camps :

1. *En l'urbanístic*, per mitjà de l'impuls, la coordinació, la gestió, la vigilància i l'execució del planejament. Així redacta el planejament, les seves revisions i modificacions; proposa o informa normes co-

plementàries o subsidiàries; informa o redacta els plans municipals i aprova el programa del seu desenvolupament i execució; contribueix a la formació d'un programa d'actuacions dels diferents departaments ministerials amb competències urbanístiques; fiscalitza els actes d'ús del sòl i assessora i assisteix l'actuació urbanística dels municipis; exerceix la potestat exporpiatòria; constitueix el patrimoni metropolità del sòl i coordina la gestió dels patrimonis municipals, i pot subrogar-se en la competència urbanística dels municipis integrants.

2. *En el dels serveis d'interès rellevant per al conjunt de la zona metropolitana*, aprova el pla coordinat per al seu establiment i execució; promou la constitució de mancomunitats de municipis; constitueix, en comú amb els ajuntaments, ens de gestió; estableix consorcis amb els ajuntaments afectats o amb l'Estat o altres ens públics; informa els expedients de constitució de mancomunitats, ens de gestió i consorcis, quan no ha intervingut en la seva promoció; assumeix l'establiment i la prestació dels serveis, presta assistència tècnica als municipis, i, en tot cas, inspecciona els serveis d'interès metropolità, i exerceix en matèria de transports mecànics per carretera les competències que la legislació especial atribueix a l'Administració de l'Estat.

Posteriorment al Reial Decret Llei 5/1974, del 24 d'agost, s'ha dictat el Decret 3276/1974, del 28 de novembre, sobre l'organització i el funcionament de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, el Decret 3280/1974, del 28 de novembre, pel qual es regula l'òrgan que estableix l'article 15 del Reial Decret Llei 5/1974, del 24 d'agost, amb funcions urbanístiques a la Província de Barcelona, el Reial Decret 1495/79, del 16 de juny, sobre l'elecció dels òrgans de govern de l'entitat, i el Decret 1085/1976, del 9 d'a-

bril, sobre traspàs de competències en matèria de transports per carretera a l'Entitat.

III

En examinar, des del punt de vista constitucional i estatuari, l'extinció de l'Entitat Metropolitana i les conseqüències que comporta (traspàs de funcions i de mitjans materials i personals) hem de considerar el marc competencial en el qual es desenvolupa l'acció normativa del Parlament de Catalunya.

Hem de tenir en compte en primer lloc el que disposa l'article 137 CE, que estableix que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus interessos respectius. És a dir, l'Estat-ordenament es configura d'una forma plural, que comprèn no solament l'Estat-aparell i les Comunitats Autònomes que gaudeixen d'autonomia política, sinó també les províncies i els municipis que gaudeixen d'autonomia administrativa. Així mateix, les Illes tenen garantida constitucionalment la seva existència d'acord amb l'article 141.4 CE.

Tenint en compte l'argumentació exposada pel que fa a la província en el nostre Dictamen número 132, del 20 de febrer de 1987, l'entitat territorial bàsica de l'Administració local és el Municipi, al qual se li encomana la gestió global dels seus interessos, que no solament són els derivats de l'àmbit estricte de les competències municipals, sinó els més generals que es dedueixen de l'ordenament constitucional.

Així mateix, la Constitució, a l'article 141, preveu l'existència d'agrupacions de municipis, bé articulats a través de la pro-

víncia (d'existència constitucionalment necessària), bé a través d'altres organitzacions de caràcter no necessari.

L'Estatut de Catalunya disposa, a l'article 5, que l'organització territorial de la Generalitat s'estructura en municipis i comarques. A més, com preveu l'apartat 4 i en virtut de les previsions constitucionals, hi ha la província. Respecte a la comarca com a entitat necessària, ens remetem al nostre Dictamen número 133.

A més de les entitats territorials locals bàsiques, el Municipi, la Província, les Illes —i en el cas de Catalunya, la Comarca—, és evident que, atesa la necessitat de la planificació i coordinació de determinades obres i serveis, la relació territorial, la configuració geogràfica i altres factors, es poden constituir, dins el marc constitucional i estatutari, altres entitats locals, de segon grau, en les quals la territorialitat no sigui el seu element fonamental i que per tant no constitueixin un element de distribució del poder estatal tal com succeeix en les esmentades Províncies, Municipis, Illes i Comarques.

La creació d'aquestes entitats locals, de caràcter intermedi, correspon a l'Estat en ús de la seva competència residual de l'article 143 CE, o a les Comunitats Autònomes que hagin assumit competències sobre Règim Local, respectant en tot cas les Bases del Règim Jurídic de les Administracions públiques que, en virtut del que disposa l'article 149.1.18 CE, correspon de fixar-les exclusivament a l'Estat.

La Constitució, donada l'amplitud dels preceptes que hem esmentat, no especifica la varietat i les característiques d'aquests ens locals de caràcter supramunicipal, i correspon al legislador ordinari, estatal o autonòmic, de fixar-ne les modalitats. La mateixa Llei de Bases de Règim Local estableix uns paràmetres molt amplis per a la creació, i, per tant, la supressió, d'entitats locals supramunicipals.

Així, a l'article 3 fa referència : a les comarques o *altres entitats que agrupin diversos municipis*, a les *àrees metropolitanas* i a les *mancomunitats de municipis*. Els principis bàsics als quals s'han de subjectar els estableix el títol IV de la Llei, i els comuns a totes les entitats locals estan compresos en el títol V del text legal. Fonamentalment aquestes entitats supramunicipals han de respectar l'autonomia municipal concretada en la reserva de matèries (art. 25) i de serveis mínims (art. 26) i assegurar la participació dels municipis afectats en els òrgans de govern i administració de la nova entitat.

Remarquem que, en el cas concret de les «àrees metropolitanas», l'article 43.1 LBRL prescriu :

«Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, *podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas*, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos».

Pel que fa a Catalunya, la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local, reconeguda a l'article 9.8 EAC tot respectant les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. Per tant, pot crear, modificar i *suprimir* ens locals supramunicipals en els termes assenyalats, i concretament els denominats «àrees metropolitanas».

Aquesta competència està reforçada pel que disposa l'article 5.2 EAC, en el qual s'estableix que poden ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitanos i altres amb caràcter funcional i amb fins específics. La possibilitat de la creació suposa naturalment la de la seva supressió.

Examinant la jurisprudència constitucional hem d'advertir que aquesta ha establert una diferenciació entre aquelles entitats locals entre les quals es distribueix

el poder públic i que, per tant, tenen la seva existència constitucionalment garantida, i aquelles altres, que podríem denominar de segon grau, que poden constituir-se, bé per l'Estat, bé per les Comunitats Autònomes, segons la distribució de competències respecte al règim local.

Així, la Sentència del 28 de juliol de 1981 distingeix entre aquelles entitats locals d'existència garantida constitucionalment, és a dir, les províncies i els municipis, i aquelles altres d'existència no necessària, la creació de les quals correspon a la normativa estatal o autonòmica segons els casos. Al paràgraf quart del fonament 3, argumenta :

«En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito».

I, més endavant, argumenta :

«El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (artículo 5.3), podrán asumir del desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales».

En la mateixa línia, és a dir, de reservar la garantia constitucional als Municipis i a

les Províncies, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 84/1982, del 23 de desembre (fonament 4), argumenta :

«Los entes locales (municipios y provincias) *tienen autonomía constitucionalmente garantizada* para la gestión de sus respectivos intereses, (artículo 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas pero que en todo caso debe respetar la autonomía y como sustrato inexcusable de ésta reconocerles personalidad propia».

A l'últim, la Sentència del Tribunal Constitucional del 19 de desembre de 1985 argumenta expressament que la Comunitat Autònoma és competent per a la creació i supressió d'agrupacions de municipis i, més concretament, de corporacions municipals metropolitanes, i alludeix expressament als Estatuts d'Autonomia de Catalunya i del País Basc. Així, argumenta :

«Los preceptos constitucionales a tener en cuenta desde su perspectiva son, junto con el del 149.1.18, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los contenidos en el capítulo segundo del título VIII y muy en especial el que, dentro de él, se recoge como apartado 3º del art. 141, que abre la posibilidad de crear "agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", aunque sin precisar cuál sea el ente a que tal posibilidad se abre.

»Lógicamente, el análisis debe arrancar de la consideración de este último precepto, pues el resultado que de tal consideración se desprenda habrá de ser punto de partida para la determinación ulterior de si puede considerarse o no la creación (o mantenimiento) de una Corporación Municipal Metropolitana como decisión que pueda inscribirse dentro de la que se

refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La consideración, por lo demás, no requiere muy largo desarrollo. Aprovechando la posibilidad que ofrece el art. 152.3 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de Catalunya (art. 5.º) y del País Vasco (art. 37.3 c)) atribuyen a las respectivas Comunidades (en el segundo caso, más precisamente, a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supramunicipales. Esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas en Catalunya y en el País Vasco son competentes para crear o suprimir».

Conseqüentment amb aquesta argumentació, la Sentència esmentada declara que no és d'aplicació en el territori del País Basc ni en el de Catalunya el que disposa l'article 6 de la Llei 24/1983, del 21 de desembre, sobre mesures urgents de regulació de les hisendes locals.

En aquest sentit hem de recordar el que vam exposar en el nostre Dictamen número 59, del 7 de febrer de 1984, formulat a petició del Govern de la Generalitat sobre l'expressada Llei.

Així, doncs, si es té en compte la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, l'article 5.2 EAC i el que disposa la Llei de Bases de Règim Local, especialment l'article 43, per Llei de Catalunya es pot suprimir l'entitat local Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona i, per tant, la *Disposició Addicional Primera* de la Proposició de Llei seria constitucionalment correcta, així com la *Disposició Final Segona*.

5. Les conseqüències de la supressió

de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona s'estableixen a les *Disposicions Addicionals Segona, Tercera i Quarta i Transitòria Segona* i s'articulen en una triple direcció :

a) Assignació a les noves entitats metropolitanas i en relació amb les competències que els assigna la Proposició de serveis prestats per l'extingida Entitat Municipal Metropolitana.

b) Pel que fa als altres serveis es constitueix una comissió mixta integrada per representants de la Generalitat i dels municipis afectats.

c) Administració transitòria dels serveis per l'entitat municipal metropolitana de Barcelona mentre no es produeixin les transferències.

De l'examen dels criteris assenyalats i del procediment establert per a la composició i funcionament de la Comissió Mixta amb la remissió de la decisió final al Parlament de Catalunya, no observem cap infracció de l'ordre constitucional i estatutari.

L'assignació directa de competències i la consegüent transferència de serveis i mitjans materials i personals a les entitats municipals de nova creació —independentment de la qüestió que es pot plantejar sobre si davant un fet metropolità poden coexistir dos ens locals metropolitanos i que examinarem més endavant— es troba en principi ajustada a les àmplies facultats normatives, que ja hem examinat i que té el Parlament de Catalunya.

Així mateix, tant la composició de la Comissió Mixta com el procediment establert obeeixen al sistema normalment emprat en el cas de transferències de funcions i serveis i és una de les diverses fórmules que es poden utilitzar sense excedir els paràmetres establerts pel bloc constitucional.

6. Les esmenes formulades a les Dis-

posicions Addicionals pels grups parlamentaris números 135 a 152 i a la Disposició Segona número 154 introdueixen suppressions i modificacions al text d'acord amb els diferents criteris organitzatius, però són igualment correctes des del punt de vista constitucional i estatutari.

IV

Examinarem ara els preceptes continguts al títol III de la Proposició de Llei (arts. 15 a 25) referents a la creació de dues entitats locals: l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana dels Serveis hidràulics i dels Residus.

1. L'article 15 estableix dos àmbits territorials diferents per a aquestes entitats: el que preveu l'article 3.b) per a l'Entitat de Transport integrada per 19 municipis i el que preveu l'article 3.c) per a l'Entitat dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, integrada per 32 municipis.

El mateix article atribueix a les dites entitats, respectivament, la prestació dels serveis de transport públic de viatgers, i dels serveis d'abastament, tractament i evacuació d'aigües residuals i de tractament i evacuació de residus.

Així mateix, l'article declara que per Llei de Catalunya es pot modificar l'àmbit territorial d'actuació de les entitats i se'n poden crear de noves.

Finalment, l'article assigna a les noves entitats la naturalesa d'ens locals amb personalitat jurídica pròpia i capacitat plena per gestionar els seus interessos.

2. De l'examen del conjunt de la Llei hem vist que les actuacions previstes per a la conurbació de Barcelona i les seves zones d'influència directa són de dos tipus: la utilització dels sistemes del planejament dins d'un àmbit concret comprès dins la conurbació i les zones

d'influència directa, i la creació de dos ens locals supramunicipals de segon grau amb dos àmbits d'actuació de diferent extensió territorial que la llei denomina entitats metropolitanes.

Abans d'entrar en l'examen de les qüestions que pot plantejar el text, hem de fer referència al que hem argumentat al punt 4 del fonament anterior d'aquest dictamen sobre les entitats locals d'existència garantida per la Constitució i l'Estatut (municipis, províncies i illes, i comarques en el cas de Catalunya) i les entitats locals d'existència potestativa, supramunicipals i no territorials, la creació de les quals depèn de la normativa que l'Estat o les Comunitats Autònomes estableixin d'acord amb les seves competències.

Creiem convenient resumir i precisar els nostres arguments en els punts següents:

Les entitats necessàries

a) Tenen territori propi, que era l'existent en el moment d'aprovar-se la Constitució o el que determini, en el cas de les comarques, la Llei de Catalunya. La seva modificació requereix unes fortes garanties: una llei orgànica en les províncies (art. 141.1 CE), i les previsions dels articles 12 i 13 LBRL pel que fa als municipis, com també les que estableixi la llei autonòmica per a les comarques.

b) Tenen fixada una *única corporació* per al seu govern i administració: Ajuntament per al cas del municipi (art. 140 CE), Diputació o una altra corporació amb caràcter representatiu pel que fa a la província (art. 141 CE) i la que fixi la llei autonòmica per a la comarca.

c) Tenen garantida constitucionalment i estatutàriament la seva autonomia (arts. 137 CE i 5.3 EAC).

d) El municipi és l'únic ens local al qual s'assigna població (art. 11.2 LBRL).

Recordem que la població municipal amb les seves característiques de residència i veïnatge constitueix la base de la participació electoral dels ciutadans en totes les consultes de la democràcia representativa, tant a nivell d'Estat, com de Comunitat Autònoma, com també dels mateixos ens locals.

e) Pel que fa al municipi, té atribuïda la gestió global de competències i fins i tot de necessitats que reflecteixen les aspiracions de la comunitat de veïns. Així es desprèn del que disposa l'article 25.1 LBRL, la reserva d'exercici de competències (art. 25.2 LBRL) i l'exigència i garantia de la prestació de serveis mínims (art. 26 LBRL).

Les entitats potestatives

a) No són territorials en el sentit de formar part de l'organització territorial de l'Estat o de la Comunitat Autònoma (arts. 137 CE i 5.1 EAC).

b) Són supramunicipals i, per tant, han de respectar les competències municipals en els termes assenyalats.

c) Les seves competències, per la raó abans esmentada, mai no podran substituir totes les de les entitats municipals incloses en el seu àmbit, i assumiran únicament aquelles (llevat dels serveis mínims) l'exercici de les quals suposi una major eficàcia en la gestió de les funcions i dels serveis que se'n derivin.

d) La creació, modificació i extinció d'aquestes entitats s'insereixen dins un ampli camp de possibilitats normatives de la legislació de règim local amb l'única exigència de respectar la legislació bàsica.

3. Cal fer referència novament a una categoria especial d'entitats locals: aquelles que són motivades per l'existència del «fet metropolità» a què ens hem referit al fonament I i que són les que estableix l'article 15 de la Proposició de Llei.

L'Estatut de Catalunya, dins la previsió constitucional establerta a l'article 141.3 CE, estableix, a l'article 5.2 :

«Així mateix podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics».

L'amplitud del text estatutari dins el qual es pot desenvolupar la competència autonòmica de l'article 9.8 EAC és ben extensa. La referència al fet urbanístic metropolità, que no és una categoria jurídica i ni tan sols conceptualment unitària, atès que en la seva formulació intervenen elements ben diversos, és un exemple que la llibertat normativa per a la creació d'entitats locals motivades per l'existència del fet és ben àmplia.

En la definició d'aquestes entitats hem vist que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya distingeix entre aquelles *basades en fets urbanístics i metropolitans* i aquelles altres de caràcter funcional i amb fins específics. Es tracta però, en tot cas, d'un mateix tipus o categoria d'entitats locals que són aquelles no territorials, de caràcter potestatiu, i que no són ni *comarques*, ni *agrupacions voluntàries de municipis*; caldria també considerar si l'expressió «i altres» es refereix a altres fets que no siguin els urbanístics i que, per tant, totes, en no ser territorials, es caracteritzen pel seu caràcter funcional i l'especificitat dels seus fins. La creació de totes les entitats de l'article 5.2 EAC correspon a la Generalitat. L'esmentada sentència del Tribunal Constitucional, del 19 de desembre de 1985, no considera que la creació d'entitats locals de segon ordre pugui inscriure's dins del concepte de bases del règim jurídic de les Administracions públiques i afirma que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 5.2.^a) atribueix a la comunitat «la competència para crear demarcaciones supramunicipales».

La potestat normativa autonòmica, en

aquest cas, es troba acotada, en compliment del que disposa l'article 149.1.18 CE pels principis bàsics establerts per la legislació estatal. La Llei de Bases de Règim Local preveu, a l'article 3.2.c), l'existència d'ens locals basats en el fet metropolità i que els denomina «àrees metropolitanes». Concretament, les defineix l'article 43.2, el qual prescriu :

«Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras».

Atès el que acabem d'exposar hem d'analitzar si la creació de les dues entitats metropolitanes previstes a l'article 15, per considerar-se que responen al caràcter d'«àrees metropolitanes» definides al citat article 3.2.c) LBRL i concretades al també esmentat article 43.2 del mateix text bàsic, excedeix de les acotacions establertes en els dits preceptes bàsics.

Cal recordar en primer lloc que, per definició, els principis bàsics admeten desenvolupaments legislatius diversos i rebutgen conceptualment una interpretació extensiva. Del text de les bases expressades no es dedueix que s'hagi de crear un sol ens local metropolità per a gestionar conjuntament els serveis de transport públic de viatgers, i els serveis d'abastament, tractament i evacuació d'aigües residuals i tractament i evacuació de residus. De l'expressió «planificació conjunta» no se'n pot deduir la necessitat d'un sol ens local que globalitzi la coordinació, la planificació i, si escau, la gestió dels serveis necessitats d'una gestió supramunicipal, ja que, en tot cas, l'expressió «planificació conjunta y la coordinación» es refereix a «determinados servicios y obras». L'entitat local «àrea metropolita-

na» es justifica no per la necessitat de planificar i coordinar conjuntament *tots* els serveis municipals —possibilitat que, d'altra banda, té prohibida constitucionalment—, sinó per la d'aquells serveis que exigeixen un tractament supramunicipal. D'aquí es deriva que, teòricament, la planificació i la coordinació conjunta d'uns serveis podria no abastar tot el fet territorial metropolità i que, per tant, es podrien constituir altres «àrees metropolitanes» amb àmbits territorials coincidents o diferents. Precisament, en el cas que contemplem, les dues entitats metropolitanes que es creen de nou tenen àmbits territorials diferents i només coincideixen en part.

Es podria donar una interpretació diferent de la que s'ha exposat, quant als preceptes estatutaris i bàsics examinats. Partint de la diferenciació que es fa al text estatutari entre les entitats basades en el fet metropolità i aquelles altres de caràcter funcional i amb fins específics, se'n podria deduir que l'entitat local que es creï per institucionalitzar una realitat metropolitana exigeix una coordinació i planificació global que no és divisible ni per funcions ni per fins. És a dir, si s'exerceix la potestat autonòmica de crear un ens local metropolità, aquest hauria de ser el subjecte únic que exercís la planificació conjunta i obres i serveis dins del seu àmbit. És a dir, no es podrien crear dues entitats metropolitanes per a un sol fet metropolità. La interpretació exposada podria basar-se en una determinada lectura de l'esmentat article 43.2.

Pels arguments que abans hem exposat creiem que aquesta segona interpretació, legítima des del punt de vista d'un determinat concepte de la institucionalització del fet metropolità, no és suficient per estimar que la normativa del Parlament sotmesa al nostre examen i que es concreta en la creació de dues entitats metropolita-

nes excedeix de la potestat prevista a l'article 5.2 EAC i de les acotacions d'aquesta potestat establertes a la Llei de Bases de Règim Local.

Per completar la nostra anàlisi competencial hauríem d'examinar si el text estudiat excediria de les competències legislatives de la Generalitat, en el cas que les dues noves entitats creades —admetent la distinció que fa l'article 5.2 EAC— s'emmarquessin dins del concepte d'entitats supramunicipals amb fins específics.

La Generalitat, d'acord amb el que s'ha exposat, té potestat per a crear aquestes agrupacions per mitjà de la norma legal, potestat que *pot ser acotada però mai no eliminada* per les bases del règim jurídic de les Administracions públiques, tal com ha indicat el Tribunal Constitucional en la ja esmentada sentència del 19 de desembre de 1985.

La Llei de Bases de Règim Local reconeix l'existència d'aquestes entitats quan tracta, a l'article 3.2.b), de «las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía»; i l'article 42.1 LBRL estableix :

«1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito».

L'article 414 del Text Refós de Règim Local, del 18 d'abril de 1986, fa una altra vegada referència a aquestes entitats en prescriure :

«1. Por las Leyes de las Comunidades Autónomas, en el marco y de conformidad con la legislación tributaria del Estado y la presente Ley, se determinará

el régimen económico y recursos que, en todo caso, se asignen a las Áreas Metropolitanas y Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios y según con lo dispuesto en los artículos 5.E), 42.3 y 43.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril».

Tenim també un exemple concret d'agrupació forçosa de municipis a l'article 161 del mateix Text Refós.

Recordem, això no obstant, que l'article 42 LBRL ha estat objecte d'estudi per aquest Consell en el Dictamen número 88, al qual ens remetem sobre la seva possible inconstitucionalitat.

D'altra banda, el Tribunal Constitucional, a la Sentència del 2 de febrer de 1981 (fonament VIII), ja ha considerat que la constitució d'agrupacions de municipis amb fins específics no contradiu el principi d'autonomia municipal. Així argumenta :

«De acuerdo con este precepto, que guarda estrecha conexión con el 152.3 de la propia Constitución, hay que estimar que la autonomía municipal está limitada por la posibilidad de crear agrupaciones de municipios. Sin prejuzgar el alcance exacto de los preceptos de la Constitución aludidos, es claro que no se opone a la misma la creación de agrupaciones con fines limitados, que no tienen el carácter de entidades territoriales».

Per tant, si es considerés que les dues entitats locals creades per l'article 15 no s'ajusten exactament al concepte d'àrea metropolitana es podrien englobar, en canvi, dins la categoria d'entitats locals amb fins específics. Ens trobaríem, doncs, davant d'un problema d'inadequació conceptual i terminològica, però insuficient per estimar que es vulnera l'ordre competencial.

Com a resum de l'argumentació que acabem d'exposar podríem concretar :

A) La Generalitat pot crear entitats supramunicipals de segon grau a l'empara

del que disposa l'article 5.2 EAC.

B) Dins d'aquesta facultat normativa s'emmarquen aquelles entitats basades en fets metropolitans i altres *justificades* per la seva funcionalitat i l'especificitat dels seus fins.

C) Dels principis bàsics estatals sobre el règim jurídic de les administracions públiques no es dedueix que el fet metropolità exigeixi la creació d'un sol ens local amb el caràcter de metropolità ni tampoc que no es puguin crear altres entitats amb fins específics per a coordinar i gestionar en el seu cas determinats serveis.

Pel que fa a les esmenes presentades pels grups parlamentaris a l'article 15, *les números 70 a 76*, en tant que poden suposar models d'organització diferents i perfectament legítims, són també adequades a l'ordre competencial.

Creiem en aquest punt que cal fer una referència especial a les esmenes a la totalitat *números 1 i 2*, les dues amb text alternatiu.

La número 1 suposa la creació d'una comissió per a l'anàlisi del fet metropolità de Barcelona per tal que en el termini màxim de sis mesos presenti al Parlament unes propostes base per a la distribució de les competències de l'actual Corporació Metropolitana de Barcelona.

La número 2 és un text alternatiu de 25 articles, 4 disposicions addicionals, 2 disposicions transitòries i 1 disposició final, que, al mateix temps que tracta de la planificació territorial, estableix la creació d'una única i nova Entitat Metropolitana de Barcelona. Les disposicions addicionals preveuen l'extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona creada pel Decret-Llei 5/1974, del 24 d'agost, i la transferència de competències, funcions i serveis de l'ens extingit a la Generalitat, als Municipis i a la nova Entitat Municipal creada.

Tant en un text alternatiu com en

l'altre es preveu la creació *d'una sola Entitat Metropolitana*. Hem de repetir, una vegada més, que les dues esmenes a la totalitat suposen una determinada opció per a l'organització del fet metropolità de Barcelona i les seves comarques d'influència directa. Aquest Consell, que no ha d'emetre opinions d'oportunitat tant en l'examen de la Proposició de Llei dictaminada, com en el de les esmenes presentades, considera que, globalment, les dues esmenes s'ajusten també a l'ordre competencial de la Generalitat.

Quant a l'examen dels preceptes del Títol III, referents a competències (*arts. 16, 17 i 18*), organització (*arts. 19, 20, 21, 22, 23, 24 i 25*) i finançament (*arts. 26 i 27*), considerem que respecten els principis bàsics establerts a la Llei de Bases del Règim Local, i el marc constitucional i estatutari.

V

Examinarem en aquest fonament els preceptes de la Proposició de Llei que es refereixen a les actuacions públiques que s'han de realitzar, de caràcter urbanístic dins de l'àmbit territorial definit per l'article 3.a), és a dir, les comarques del Barcelonès, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental, d'acord amb la divisió continguda en els Decrets del Govern de la Generalitat del 27 d'agost i del 23 de desembre de 1936.

1. Els articles objecte de l'examen són *el 6, el 7 i el 8*, que integren el capítol primer del Títol II. Examinarem, així mateix, la *Disposició Transitòria Primera*, que atribueix als ens locals les competències de planejament, execució i gestió urbanístiques exercides fins ara per l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.

Tractant-se d'una matèria d'urbanisme, l'àmbit competencial de la Generali-

tat és el que estableix l'article 9.9 EAC. És una competència exclusiva no «acotada» per la necessitat de respectar la legislació bàsica i els principis bàsics i només afectada per aquells principis constitucionals i aquelles competències verticals estatals que integren la denominada constitució econòmica; fonamentalment ens referim a la planificació de l'activitat econòmica general (art. 131 CE) i a la competència estatal exclusiva, concretada a l'article 149.1.13 CE sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

La Generalitat ha fet ús d'aquesta competència i el Parlament de Catalunya ja ha aprovat la Llei 9/1981, del 18 de novembre, de Mesures de Protecció de la Legalitat Urbanística, la Llei 23/1983, de Política Territorial, i la Llei 3/1984, del 9 de gener, de Mesures d'Adequació de la Legalitat urbanística de Catalunya, en la qual s'adequa l'ordenament urbanístic en vigor a l'Estat espanyol a les exigències de l'ordenació urbana de Catalunya. Aquesta llei no deroga tota la legislació urbanística aplicable en el moment de la seva aprovació, sinó que estableix que, respecte a allò que no hagi estat modificat per la dita llei, continuarà en vigor el que disposa la legislació urbanística vigent (DF 1.º).

Així mateix, el Govern de la Generalitat ha dictat el Decret 146/1984, del 10 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984, del 9 de gener, de Mesures d'Adequació de l'Ordenament Urbanístic de Catalunya, i la Taula de Vigències de les disposicions —evidentment estatals— afectades per l'esmentada norma. Cal fer notar que en les disposicions afectades i modificades es troben diversos preceptes del Decret-llei 5/1974, del 24 d'agost, de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, i del Decret

3276/1974, del 28 de novembre, sobre Organització i Funcionament de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.

Hem de fer referència, així mateix, al Reial Decret 385/1978, del 23 de juny, *preestatutari*, que traspasa competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria d'urbanisme, i els Decrets de la Generalitat provisional, d'11 d'octubre i del 29 de novembre de 1978, que regulen, respectivament, l'exercici de les competències urbanístiques per part dels òrgans de la Generalitat de Catalunya i l'estructuració de les Direccions Generals d'Urbanisme, de Política Territorial i de la Secretaria General Tècnica del Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

Atesos, doncs, els paràmetres competencials en matèria d'urbanisme, que són molt amplis, considerem que els articles 6, 7 i 8 s'ajusten a les competències de la Generalitat. Aquests articles es remeten a la Llei 23/1983, de Política Territorial de Catalunya, pel que fa a les determinacions que ha de contenir el Pla (art. 6.2) i el procediment per a la seva elaboració (art. 7.1). Així mateix, estableixen la participació dels ens locals afectats en l'elaboració del projecte del Pla (art. 7.1) i en el tràmit d'audiència previ a l'aprovació provisional (art. 7.3). Creiem, així mateix, que aquests preceptes respecten la previsió establerta a l'article 58.2, paràgraf segon, de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local.

Les competències dels ens locals afectats, en el sentit de preservar la seva autonomia, referides a l'article 25.2 LBRL, són reconegudes a l'article 7.4, elaboració dels plans generals d'ordenació donant-ne l'aprovació inicial i provisional, i a l'article, competències per a dur a terme les actuacions regulades pel mateix Pla. (*sic*)

Als esmentats articles 6, 7 i 8, s'hi han presentat *les esmenes números 25 a 47*, per

diversos grups parlamentaris. Donada l'amplitud de l'àmbit competencial de la Generalitat en aquesta matèria, considerem, així mateix, que són ajustades al que disposa l'Estatut i als paràmetres establerts per la Llei de Bases del Règim Local.

2. La *Disposició Transitòria Primera*, atesa la derogació del Reial Decret-*lle* 5/1974, del 24 d'agost, de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, manté en vigor el Pla General Metropolità amb les modificacions establertes fins a l'entrada en vigor de la Llei, i atribueix les altres competències de planejament, execució i gestió urbanístiques que corresponen a l'extingida Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, als ens locals d'acord amb la legislació urbanística. La legislació urbanística vigent a Catalunya a què ens hem referit a l'apartat 1 d'aquest fonament, s'ha establert dins el marc constitucional i estatutari i respecte als paràmetres de la Llei de Bases de Règim Local. No considerem, doncs, que el text d'aquesta disposició vulneri l'ordre competencial de la Generalitat.

També considerem que *les esmenes números 153 a 160* s'emmarquen dins les competències de la Generalitat.

VI

La Proposició de Llei regula, al capítol segon del Títol II, concretament als articles 9, 10, 11 i 12, la Planificació del sistema de Transport Públic de Viatgers. Respecte a la dita planificació, estableix :

a) La previsió que la planificació i l'ordenació del sistema general de transport públic de viatgers, com també la coordinació dels serveis interurbans de viatgers s'efectuarà a través del Pla Intermodal de Transports.

b) La definició de l'àmbit d'actuació

del pla que es concretarà al que defineix l'article 3.a) de la Proposició de Llei.

c) L'atribució de l'aprovació inicial, provisional i definitiva del Pla a l'Administració de la Generalitat.

d) La definició del sistema general de transport públic de viatgers dins l'àmbit del Pla.

e) El contingut del Pla Intermodal de Transports, com també els paràmetres per a formular les determinacions d'aquest contingut.

f) La participació dels ens locals en la formulació del Pla i de les seves modificacions a través de la Comissió Coordinadora del Transport, i l'audiència dels municipis als quals afecti directament la localització de les grans estructures relacionades amb el sistema de transports.

L'àmbit competencial en què el Parlament de Catalunya desenvolupa la seva potestat normativa és, en aquest cas, el definit a l'article 9.15 EAC, que atribueix a la Generalitat competència exclusiva en matèria de transports terrestres, sens perjudici del que disposa el número 21 de l'apartat 1 de l'article 149 CE, és a dir, la reserva de competència exclusiva de l'Estat sobre transports terrestres que circulin dins els territoris de més d'una Comunitat Autònoma.

El Consell Consultiu, al seu Dictamen número 130 va examinar amb detall la competència de la Generalitat en la matèria, amb ocasió d'anàlitzar el Projecte de Llei de Regulació del Transport de Viatgers per Carretera va reafirmar la competència de la Generalitat per a regular el transport terrestre de viatgers quan aquest es produeixi —com en el cas el Projecte de Llei examinat— exclusivament dins del territori de Catalunya. En ocasió d'examinar les competències en matèria de transport dins de l'àmbit de l'actual Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona deiem :

«La Disposició addicional 6^a.2 de la

Llei de Bases de Règim Local no s'ha d'entendre en el sentit que el conjunt normatiu que constitueix el règim especial de Barcelona sigui indisponible per al legislador autonòmic, ja que el Parlament és sobirà en l'exercici de les competències normatives que la Generalitat té reconegudes com a exclusives».

D'altra banda, hem de destacar que els preceptes examinats preveuen la participació dels ens locals afectats segons disposa l'article 56 LBRL.

La Generalitat en aquest cas no es troba limitada per cap competència horitzontal de l'Estat, sinó per la necessitat de respectar en la seva funció planificadora, ordenadora i coordinadora els àmbits d'autonomia dels ens locals afectats en els termes que estableix la legislació bàsica de l'Estat.

Hem d'assenyalar, així mateix, que l'exigència d'un Pla de transports està prevista a l'article 28.4 del projecte de Llei sectorial esmentat :

«En qualsevol cas, les competències en matèria de transport urbà s'han d'exercir amb subjecció a la planificació territorial i, eventualment, d'acord amb els plans específics de Transport que poden ésser elaborats per l'Administració autonòmica en funció de les exigències generals per ordenar-les».

Atesa l'argumentació que s'acaba d'exposar creiem que el contingut dels articles 9, 10, 11, i 12 de la Proposició de Llei no excedeix el marc de competències de la Generalitat. L'article 10.1, en fer referència a la integració dels serveis de la RENFE en el sistema general de transport públic de viatgers, preveu que es farà, per mitjà d'un conveni de cooperació amb l'Administració de l'Estat, tot reafirmant la competència de la Generalitat d'executar la legislació estatal per a l'ordenació del transport de viatgers que tingui el seu origen i destinació dins el territori de la

Comunitat Autònoma, malgrat que circulin damunt les estructures de titularitat estatal sens perjudici de l'execució directa que es reservi a l'Estat sens perjudici del que disposa l'article 11.9 EAC.

Les esmenes presentades als esmentats articles pels grups parlamentaris, concretament *les números 48 a 62* no presenten, tampoc, al nostre criteri, objeccions quant a la seva adequació a l'ordre competencial.

VII

El capítol tercer del Títol III (*articles 13 i 14*) regula la Planificació Hidrològica que s'ha d'establir dins l'àmbit que defineix l'article 3.a) de la Proposició de Llei.

Es tracta d'una normativa en la qual es fa referència al marc de la legislació especial, i assenyala unes determinacions mínimes que haurà d'incloure el pla hidrològic.

Les competències de la Generalitat en aquesta matèria troben la seva empara estatutària a l'article 9.16 EAC; i als articles 9.13 i 10.5 EAC es poden assenyalar títols competencials connexos. D'altra banda, la planificació que es preveu és coherent amb el que estableixen els articles de la Llei d'Aigües, del 2 d'agost de 1985, i els articles de la Llei de Catalunya 5/1981, del 4 de juny, sobre desenvolupament legislatiu en matèria d'evacuació d'aigües residuals.

No obstant això, hem de formular una objecció *al text de l'article 13.2* de la Proposició de Llei. Quan prescriu el contingut mínim de les determinacions específiques que ha d'establir el pla hidrològic no fa cap referència a la participació necessària dels ens locals afectats en els termes dels articles 56.3 i 58.2 LBRL. En aquest sentit considerem que es vulnera l'ordre competencial.

Pel que fa a les esmenes *números 63 a 69* presentades pels grups parlamentaris no presenten, al nostre criteri, cap problema en relació amb la seva adequació al bloc constitucional.

VIII

El Títol IV de la Proposició estableix la participació dels municipis i les comarques en les actuacions previstes a la Llei en un doble aspecte : la prevista a l'*article 28* que estableix la participació en l'elaboració de les decisions de les entitats metropolitanas que els afecten i la que preveu l'*article 29* sobre la participació dels municipis de les comarques afectats, en el procés d'elaboració dels instruments de planificació que aprova l'Administració de la Generalitat si afecten els seus interessos. Quant a la participació dels municipis i les comarques en l'elaboració de decisions de les entitats metropolitanas s'ha d'entendre que complementa la participació dels municipis en el Ple del Consell Metropolità establert a l'article 20 de la Proposició de Llei.

Es tracta, doncs, d'una participació externa a la formació de la voluntat del nou ens i respecta les previsions mínimes establertes als articles 56.3 i 58.2, segon paràgraf, de la Llei de Bases de Règim Local.

Pel que fa a la intervenció dels municipis i de les comarques en el procés d'elaboració dels instruments de planificació que ha d'aprovar l'Administració de la Generalitat si afecten els seus interessos, es tracta, així mateix, d'un complement del procediment establert a l'article 20 de la mateixa Proposició de Llei i que s'estén també a *altres* instruments de planificació que es podran crear i que afectin els àmbits territorials definits a l'article 3. Considerem que l'esmentat article respecta les previsions mínimes establertes

a la Llei de Bases de Règim Local. Les esmenes *números 128 a 134* presentades pels Grups parlamentaris, als dits articles respecten també l'ordre de competències de la Generalitat.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents opinem en

CONCLUSIÓ

La Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa, dictaminada per la Comissió d'Organització, Administració de la Generalitat i Govern Local, és conforme a l'ordre constitucional i estatutari llevat de l'article 13.2.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al lloc i la data indicats al començament.

VOT PARTICULAR

Que formula el Conseller senyor Francesc de Carreras i Serra, fent ús del que disposa l'article 50 del Reglament Provisional d'Organització i Funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, per fer constar els motius essencials de la seva discrepància amb el Dictamen número 134, emès en data 9 de març de 1987, referent al Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei per al qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

Les discrepàncies de qui signa aquest vot particular amb els companys del Consell que han aprovat, per majoria, els fo-

naments i les conclusions del Dictamen, se circumscriuen a una diferent conceptualització de la naturalesa jurídica de les entitats metropolitanes de què tracta el Títol III (art. 15 al 27) de la Proposició de Llei. Tanmateix, l'abast d'aquesta discrepància condueix que, per connexió, quedin afectats tots els preceptes que es refereixen a les esmentades entitats.

1. La naturalesa jurídica de les entitats metropolitanes s'ha de deduir del conjunt de la Proposició de Llei, però, en especial, de determinats preceptes.

Un primer és l'article 15.3 quan caracteritza les entitats metropolitanes com a ens locals, en dir : «les entitats metropolitanes tenen *naturalesa d'entitats locals* i són *integrades pels municipis* compresos en el territori corresponent, amb personalitat jurídica pròpia i capacitat plena per a gestionar les atribucions que aquesta Llei els assigna». Un segon precepte d'especial importància és l'article 2.2.b) que precisa les finalitats generals d'aquestes entitats en establir que són creades «per a la programació, la coordinació, la gestió i l'execució *de determinats serveis*». Aquesta caracterització com a entitats prestadores de serveis determinats es fa palesa amb caràcter general a l'últim incís de l'article 15.2 i, de forma més concreta, assignant serveis de transport públic de viatgers, aigües i tractament i eliminació de residus en crear les dues entitats metropolitanes previstes a l'article 15.1 i atorgant-los competències als articles 16, 17 i 18.

Així, doncs, les notes principals, des del punt de vista jurídic, que caracteritzen les Entitats Metropolitanes configurades a la Proposició de Llei, són les següents :

- a) Són entitats locals.
- b) Estan integrades per municipis.
- c) Les seves funcions consisteixen a exercir determinades facultats relacionades amb serveis concrets.

Cal ara examinar si unes entitats amb

aquestes característiques troben suport en les previsions constitucionals i estatutàries.

2. En el text constitucional, determinades entitats de règim local tenen garantida l'autonomia als articles 137, 140, 141 i 142. Es tracta dels municipis, les províncies i les illes en els arxipèlags. S'ha de fer esment de l'article 141.3 CE, que preveu : «Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província». Així mateix, s'ha de recordar l'article 152.3 CE, que, en tractar de l'organització institucional de les Comunitats Autònomes *ex article* 151 CE, determina : «Els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». Aquest marc constitucional permet, per tant, un ampli desenvolupament estatutari.

En efecte, l'Estatut estableix, d'una banda, a l'article 9.8, que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en règim local, sens perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.18 CE, i, d'altra banda, a l'article 5, determina els principis generals de l'organització territorial de Catalunya.

L'article 9.8 EAC ens remet, per tant, a l'article 149.1.18 CE que, entre d'altres matèries, tracta de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. Pel que fa al règim local, aquestes bases estan contingudes fonamentalment a la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL).

Aquest marc competencial que no cal ara examinar amb deteniment perquè ha estat objecte d'una especial atenció, entre d'altres, en aquest i en els dos Dictàmens anteriors d'aquest Consell, ens ofereix unes dades que, deixant a banda el municipi i la província —ens amb garantia constitucional— permeten perfilar esquemàticament el següent quadre dels

ens locals a Catalunya :

a) La *comarca*, prevista a l'article 5.1 EAC i acotada per les bases contingudes, especialment, als articles 3.2.b) i 42 a la Disposició Addicional 4^a LBRL, a més d'altres disposicions generals.

b) Les *demarcacions supracomarçals*, esmentades a l'article 5.1 EAC, que no troben una figura jurídica similar a la Llei de Bases de Règim Local i, per tant, només estan acotades per les bases contingudes a les disposicions generals de règim local.

c) *Agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans*, com a entitats que poden ser creades potestativament (art. 5.2 EAC) i que encaixen amb la figura de les àrees metropolitanes, configurades en els seus trets bàsics a l'article 43 LBRL.

d) *Altres entitats de caràcter funcional i amb fins específics* (art. 5.2 EAC), que es corresponen amb l'article 44 LBRL en tant que preveu les mancomunitats de municipis per a l'execució en comú d'obres i serveis determinats i els atorga personalitat i capacitat jurídica per al compliment dels seus fins.

e) Les *entitats d'àmbit territorial inferior al municipal*, instituïdes o reconegudes per les Comunitats Autònomes, conformement als articles 3.2.a) i 45 LBRL. Aquestes entitats no són esmentades a l'Estatut però estan previstes a la Disposició de Llei de Règim Local de Catalunya, avui en fase de procediment parlamentari.

Respecte a aquest quadre esquemàtic, per als nostres efectes, cal fer les consideracions següents :

En primer lloc, recordar que l'autonomia dels ens locals està definida —és a dir, delimitada— per la norma constitucional i estatutària —supremes dins els seus respectius ordenaments—, com també per les normes complementàries a les quals aquestes es remeten; en el present cas les normes que contenen bases

(vegeu l'art. 9.8 EAC).

En segon lloc, cal subratllar que no estan previstes amb caràcter general a la legislació bàsica ni a l'ordenament català (tant de normes existents o en fase de procediment legislatiu) les antigues formes d'agrupació forçosa de municipis, llevat del cas específic de les àrees metropolitanades i, en cert sentit, les comarques. Això és clar per diverses raons. Primera, perquè aquesta fórmula no apareix a la Llei de Bases de Règim Local. Segona, perquè tampoc no apareix al Reial Decret Legislatiu 781/1986, del 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de les disposicions legals en matèria de règim local. És especialment significatiu que no es recullin en aquest Text Refós —la qual cosa demostra que han perdut vigència— els preceptes que regulaven les agrupacions forçoses de municipis i, en concret, els articles 1 a 9 del Text Articulat Parcial de la Llei 41/1975, aprovat pel Reial Decret 3046/1977, del 6 d'octubre. La tercera raó per la qual considero que l'agrupació forçosa de municipis és una figura inexistente a la legislació vigent és la formulació explícita en aquest sentit que va manifestar el legislador en el curs de l'elaboració de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local. S'ha de tenir en compte, a l'últim, que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional segons la qual eren compatibles l'autonomia local amb l'agrupació forçosa de municipis afegia que tal compatibilitat era sempre dins el marc de la llei. Ja hem vist que el marc legal l'exclou llevat dels supòsits específics de les comarques i les àrees metropolitanades.

En tercer lloc, cal fer referència a la possible existència legal de «otras entidades que agrupen varios municipios instituidos por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley (LBRL) y los correspondientes Estatutos de Autono-

mia», segons pot ser deduïble d'una determinada lectura de l'article 3.2.b) LBRL. Al nostre entendre, tal lectura no és correcta ja que la literalitat del text ens indica que es refereix al fet que les entitats comacals puguin tenir una altra denominació. Això es reforça amb una lectura sistemàtica d'aquest article juntament amb el 42 LBRL que dona un sol perfil jurídic a aquesta figura. Aquesta interpretació es confirma si ens atenim a la voluntat del legislador que es dedueix clarament de la lectura dels debats parlamentaris en l'elaboració de la Llei de Bases de Règim Local. Per tant, a Catalunya no tenen suport legal unes entitats d'aquests tipus diferents de les comarques i així sembla haver-ho interpretat la Proposició de Llei de Règim Local —actualment en tràmit al Parlament de Catalunya— que no inclou aquesta figura en el règim general.

En quart lloc, les demarcacions supracomarcalcs esmentades a l'article 5.1 EAC, no estan previstes a la legislació ordinària però tot fa pensar que afluïxen a institucions similars a les entitats de Dret històric català anomenades vegueries.

3. Una vegada esbossat aquest marc general d'entitats locals previstes per l'ordenament jurídic cal veure en quina d'aquestes figures jurídiques encaixen les entitats metropolitanas que preveu la Proposició de Llei ja que, recordem-ho, aquestes figures tenen el caràcter d'entitats locals.

D'entrada cal descartar, sense més comentaris, les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal. També crec que queda clar que no es tracta ni de comarques ni de demarcacions supracomarcalcs si ens atenim a l'especificació de municipis feta a les lletres b) i c) de l'article 3 de la Proposició de Llei que determinen els àmbits territorials de les entitats metropolitanas i tenim en compte la Proposició de

Llei d'Organització Comarcal de Catalunya (vegeu el nostre Dictamen núm. 133).

Resten, per tant, dues figures en les quals les entitats metropolitanas poden trobar suport legal : les agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitanas i les entitats de caràcter funcional i amb fins específics.

No hi ha dubte que la Proposició de Llei ha configurat aquestes entitats amb la intenció d'adequar-les a les previsions de la figura «àrea metropolitana», les bases fonamentals de la qual es troben a l'article 43 LBRL. Això es confirma de manera clara no solament amb el contingut dels articles del títol III de la Proposició de Llei (que es corresponen estructuralment amb els requisits de l'article 43.3 LBRL), sinó pel detall sintomàtic del tràmit d'audiència a l'Administració de l'Estat, als Ajuntaments i a les Diputacions que, en el procediment legislatiu, ha seguit la Proposició de Llei. Pertant, i encara que no ho digui explícitament, la Proposició de Llei, en crear les entitats metropolitanas, pretén configurar unes institucions que han d'encaixar en el supòsti previst dins l'article 5.2, primer incís, EAC, i respectar les bases establertes a l'article 43.2 LBRL. Però les funcions encarregades a aquestes entitats, tal com he exposat en l'apartat d'aquest vot particular, consisteixen a exercir determinades facultats relacionades amb serveis concrets. Aquest contingut competencial, ultra no correspondre's amb el caràcter més globalitzador de les funcions de les àrees metropolitanas («planificación conjunta y coordinación de determinados servicios y obras», segons l'article 43.2 LBRL), és el que es reconeix com a funcions pròpies a les Mancomunitats de Municipis («ejecución en común de obras y servicios» en entitats que tenen personalitat i capacitat jurídica «para el cumplimi-

ento de sus fines específicos», segons l'article 44 LBRL). L'únic exemple d'àrea metropolitana existent avui a Espanya —llevat del cas de la de Barcelona— i que és el Consell Metropolità de l'Horta, creat per la Llei 12/1986, del Parlament de la Generalitat Valenciana, confirma aquest caràcter globalitzador de les funcions corresponents a les àrees metropolitanes.

Per tant, la figura jurídica de les entitats metropolitanes configurades a la Proposició de Llei suposa un *tertium genus* inexistent a la legislació de règim local aplicable a Catalunya, que, si bé respecta determinats requisits bàsics de les àrees metropolitanes, té com a contingut competencial el propi de les mancomunitats de municipis. Aquesta confusió de figures jurídiques, que té una certa analogia amb el frau de llei, cobra tota la seva importància si tenim en compte que les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis tenen una naturalesa jurídica ben diferent, en ser, les primeres, agrupacions forçoses i, les segones, agrupacions voluntàries de caràcter associatiu.

Així doncs, la Proposició de Llei, en crear les esmentades entitats, el que fa és configurar una agrupació forçosa de municipis, no permesa per l'ordenament jurídic, perquè no respon en el seu contingut competencial a les funcions de les àrees metropolitanes, sinó al de les mancomunitats de municipis. Aquesta figura no troba suport en el bloc constitucional i, en concret, és contrària al que preceptuen els articles 5 i 9.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En conseqüència, els articles 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 i 27 i les Disposicions Addicionals 1.ª, paràgraf 2, i 4.ª, paràgraf 4, són contraris a la Constitució i a l'Estatut.

Barcelona, 11 de març del 1987

VOT PARTICULAR

Que formula el Conseller senyor J. A. González Casanova, fent ús del que disposa l'article 50 del Reglament Provisional d'Organització i Funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, per fer constar els motius essencials de la seva discrepància amb el Dictamen número 134, emès en data 9 de març de 1987, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

La meua discrepància s'estén a diverses tesis contingudes al llarg del Dictamen, la majoria d'elles referides, directament o indirecta, a la qüestió analitzada, de forma principal, en el fonament IV, és a dir, els capítols primer i segon del títol III de la Proposició de Llei, dedicats respectivament a la definició i les competències de les entitats metropolitanes (arts. 15, 16, 17 i 18). El meu judici sobre la constitucionalitat d'altres preceptes de la Proposició de Llei estarà lligat, per tant, a la connexió existent entre ells i els que acabo d'esmentar. Exposaré en primer lloc les raons per les quals considero —diferentment del que es dedueix del fonament IV del Dictamen— contraris al bloc constitucional els articles 15, 16, 17 i 18 de la Proposició de Llei i, en segon terme, el judici que em mereixen, des d'aquesta perspectiva, els preceptes connexos, sense insistir en raons exposades prèviament. Com és propi de qualsevol dels Dictàmens d'aquest Consell, la seva única finalitat és la de col·laborar amb l'òrgan consultant —en aquesta ocasió, el Parlament de

Catalunya— en la tasca de ponderar amb reflexió i prudència, les conseqüències estrictament jurídiques que poden comportar unes determinades decisions polítiques —en aquest cas, legislatives— sotmeses a l'ordenament constitucional i estatutari, no només pel seu propi imperatiu, sinó també per la lleial voluntat dels qui han de prendre-les.

I

Tal com afirma l'article 1 del Decret-llei 5/1974, de 24 d'agost de 1974, que crea l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, aquesta es va constituir com a òrgan específic per a l'impuls, la *coordinació*, la gestió, la vigilància i l'execució del *planejament urbanístic* i la prestació d'aquells serveis *d'interès rellevant per al conjunt de la zona metropolitana*. Els serveis citats són, segons l'article 10 de l'esmentat Decret-llei, els que s'estenguin amb unitat d'explotació o de finalitat, a diversos Municipis *compresos en l'àmbit de planejament metropolità*, tot i que, en virtut de l'article 26 del Decret 3276/1974, de 28 de novembre, d'Organització i Funcionament de la Corporació Metropolitana de Barcelona, la unitat d'explotació o de finalitat es pot referir a tot l'àmbit metropolità o a parts diferenciades d'aquest, determinades per la modalitat de prestació del servei del qual es tracti, per economies d'escala o per altres circumstàncies anàlogues. En conseqüència, la normativa de l'Entitat Metropolitana distingeix clarament, d'una banda, entre la planificació urbanística (com a eix i contingut essencial de la institució metropolitana) i uns determinats serveis d'interès per al conjunt del seu territori, i, d'altra, entre serveis que abasten tot l'espai físic d'aquest i els referits únicament a unes parts d'aquest territori. Aquesta distinció permet concloure que una cosa és la *finalitat general*

de la Corporació (planificar el conjunt de l'àmbit metropolità, fonamentalment en el camp urbanístic, i prestar serveis d'interès per l'esmentat conjunt) i una altra, els *instruments específics* d'aquesta finalitat general, com són, el Pla corresponent i uns determinats serveis. Per dir-ho breument: tant la planificació com els serveis concrets —sigui el que sigui el seu àmbit territorial— resten subjectes a la finalitat general de tota la zona acotada o «àrea metropolitana», i no es poden confondre amb aquesta.

El fet d'una finalitat general o de conjunt, de caràcter planificador i de prestació de serveis d'interès global per a una determinada àrea del territori metropolità és, sens dubte, el tret més definitori i significatiu de la Corporació Metropolitana de Barcelona i el que la diferencia fonamentalment d'altres fórmules organitzatives, pensades per a tractar alguns dels problemes provocats per les conurbacions d'altres ciutats d'Espanya, com és ara, Madrid, València i Bilbao, en les quals ha predominat, a més d'una major intervenció estatal (en detriment de la descentralització administrativa i de la participació municipal), el caràcter de prestació de serveis específics i no el de finalitat general.

En aquest sentit no és irrellevant destacar que la Base Novena, punt Primer, de la Llei de Bases de l'Estatut de Règim Local de 1975 (norma certament preconstitucional) recollia el model constituït per l'entitat metropolitana barcelonina i, en conseqüència, definia la institució d'aquesta manera: «Podrán constituirse en Entidad Municipal Metropolitana aquellas aglomeraciones urbanas de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, *consideradas en su conjunto*, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable *la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del*

conjunto». D'altra banda, la Base Novena, punt 4, establí que «En todo caso, corresponderá a la Entidad Metropolitana el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento». Com ha escrit algun autor : «La solución al problema de las grandes ciudades ha tenido un marcado cariz estatista entre nosotros. La única excepción es reciente y la constituye el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, que crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que permite la constitución de órganos de gobierno con arreglo a principios federativos, ciertamente localistas. Solución ésta que fue también la que apuntó la Ley de Bases de 19 de noviembre de 1975».

L'article 43 de la Llei de Bases de Règim Local, de 2 d'abril de 1985, recull substancialment aquesta concepció o definició essencial del que és, jurídicament parlant, una entitat metropolitana quan, en el punt segon, afirma que «Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que *hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras*». En el debat parlamentari d'aquest article, la seva defensa va remarcar l'esperit que anima el precepte, tot dient que «Lo único que se pretende aquí con la creación de estas áreas metropolitanas es algo que entiendo que es obvio y claro, que es la *planificación y la coordinación intermunicipal* (...) y, en definitiva parece bastante razonable que *si tenemos los mismos problemas los abardemos conjuntamente a través de estos órganos de áreas metropolitanas*».

En conclusió, tant la legislació bàsica preconstitucional com la vigent coincideixen a establir un model (basat, en darrer terme, en la entitat metropolitana de Barcelona) que es caracteritza per un

nucli essencial peculiar, el qual respon a la mateixa realitat econòmico-social que es pretén tractar com a conjunt. És cert que hi caben diverses fórmules institucionals com a expressió de diferents estratègies polítiques a l'hora d'intentar solucionar els problemes típics de l'anomenat «fenomen metropolità», però, com veurem després amb més deteniment, el legislador ha optat per una d'aquestes estratègies : la que es caracteritza per un *tractament global o de conjunt*, en el qual fins i tot la mateixa planificació i la coordinació dels serveis d'interès comú als municipis corresponents són també simples instruments per a satisfer la necessitat provocada per l'existència d'unes vinculacions econòmiques i socials.

Justament són aquestes *vinculacions* la xarxa o el teixit que defineix l'àrea metropolitana com a àmbit administratiu, la qual no ha d'estar forçosament identificada amb tot l'àmbit físic del «fenomen metropolità» (ja que, a vegades, hi poden haver dificultats conjunturals o polítiques per a estendre l'àmbit institucional a tot el territori efectivament caracteritzat per vinculacions metropolitanes), però sí, en tot cas, definida en funció directa de l'esmentada xarxa de vincles i, per tant, essencialment *unitària*. Repetim que és possible i legítim imaginar altres fórmules, però si el legislador de les Bases de Règim Local ha optat per la que acabem d'exposar, no és lícit confondre jurídicament l'entitat unitària que aplica un tractament unitari del fet metropolità (ja sigui planificador i/o coordinador i prestador dels serveis adients) amb aquests serveis específics, mers instruments de la finalitat general que és pròpia de l'àrea institucional de poder administratiu.

L'article 5.2 EAC així ho entén de forma implícita quan, després d'afirmar al punt primer del mateix article que la

Generalitat estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques (ens necessaris) i que també podrà crear demarcacions supracomarçals, estableix que «Així mateix, podran ser creades agrupacions *basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i amb fins específics*».

Sembla palès que l'Estatut distingeix entre agrupacions, la creació de les quals respon a la necessitat de tractar la problemàtica del fet *urbanístic i metropolità* (ambdós fenòmens apareixen lligats), i les agrupacions que tenen un caràcter *funcional* (no estructural) al servei de fins *específics* (no generals).

L'Estatut, doncs, distingeix molt bé entre el que hem definit com a entitat metropolitana segons el model d'acció unitària, global o de conjunt, i el que hem definit com a serveis o instruments funcionals i específics de l'esmentada estructura d'acció general. Certament, l'article 5.2 EAC atorga personalitat pròpia a aquest caràcter funcional de fins específics fins al punt de permetre la creació d'agrupacions d'ens locals al seu voltant. Però això no és altra cosa que les conegudes mancomunitats voluntàries de municipis, contemplades a l'article 44 LBRL i al títol X de la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya. Per tant, així com no es poden confondre les àrees metropolitanes de l'article 43 LBRL, amb les mancomunitats dels municipis de l'article 44 LBRL, tampoc no es poden confondre les agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans de l'article 5.2 EAC amb les agrupacions de caràcter funcional i amb fins específics del mateix article. La distinció que fem no és merament semàntica o sense efectes jurídics rellevants, segons intentarem demostrar més endavant.

II

Al meu entendre, la Proposició de Llei dictaminada, quan regula les per ella anomenades «entitats metropolitanes» *confon els dos tipus d'agrupacions* a què fa esment l'article 5.2 EAC. Això té transcendència jurídica i no es pot considerar com una qüestió estrictament terminològica, perquè la Proposició de Llei, que s'ha sotmès a una sèrie de tràmits previs *d'audiència* a entitats legalment afectades, segons el que prescriu l'article 43.1 LBRL en la seva Exposició de Motius i en diferents punts de l'articulat, ha expressat la seva inequívoca voluntat de regular un tipus d'entitat administrativa, basada en un fet metropolità i subjecta, pel que fa al seu règim jurídic, a l'esmentat article.

La confusió a la qual em refereixo es posa en relleu també al llarg de l'Exposició de Motius i de l'articulat, mitjançant afirmacions que tan sols s'expliquen si corresponen, respectivament, a un i altre tipus d'agrupacions: les àrees metropolitanes i les mancomunitats voluntàries de municipis. Així, el mateix títol de la Proposició de Llei destaca l'aspecte d'«actuacions públiques *especials*», mentre que en l'Exposició de Motius es reconeix «el *fenomen metropolità* generat per les interrelacions específiques de la ciutat de Barcelona i els municipis del seu entorn més immediat». També en l'esmentada part de la Proposició de Llei es parla de factors que «obliguen a reconsiderar el *tractament metropolità*», i l'article 1 afirma sense equívocs que «les característiques econòmiques, socials i urbanes que concorren en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa requereixen una *ordenació especial i integrada*».

D'altra banda, l'article 2.2.b) diu que «Constitueixen els *instruments* bàsics del

règim *especial* (...) la creació d'entitats metropolitanes per a la programació, la coordinació, la gestió i l'execució de determinats serveis». No es tracta, doncs, d'una programació o planificació del conjunt metropolità, entès com a xarxa o teixit de relacions econòmico-socials necessitades d'un tractament general, ni de la coordinació de diferents serveis *entre ells*, sinó de l'ordenació i la coordinació *internes* dels esmentats serveis; la qual cosa és, sens dubte, ben diferent. Àdhuc si es considerés que la Proposició de Llei es refereix al primer tipus i no al segon, l'articulat posterior obliga a considerar que és aquest últim el que ha de prevaler, ja que en cap moment es fa referència a les relacions entre els diversos serveis programats, és a dir, entre les dues «entitats metropolitanes» que es creen, si no és mitjançant els instruments coordinadors o planificadors de la Generalitat. A més, una matèria central i axial del fet metropolità com és l'urbanisme, no solament no dona peu a una entitat específica sinó que es dilueix, assimilada en el Pla Territorial Parcial de l'Administració de la Generalitat (arts. 5.a) i 6.3 de la Proposició de Llei en relació amb l'article 7).

Conseqüentment amb aquesta confusió entre actuacions específiques, encarregades a diferents ens administratius, i les «àrees metropolitanes», desapareix també la noció d'un territori unitari metropolità, substituïda (art. 3) per tres àmbits territorials que corresponen respectivament a tres actuacions *sectorials i específiques* (una de les quals es refereix clarament a la competència de la Generalitat d'«ordenació del territori i del litoral i l'urbanisme» —art. 9.9 EAC—). La confusió abasta també l'element territorial perquè aquest deixa de ser el substratum que provoca i justifica la institució administrativa general i es converteix, en sentit invers, en una mera planta de les

activitats sectorials d'una entitat amb fins específics.

D'altra banda, un ampli conjunt de competències característiques de l'actual Corporació Metropolitana de Barcelona, com són diversos sistemes de comunicacions al marge del transport, la defensa contra incendis, la protecció del medi ambient, les infraestructures, els equipaments, la determinació d'espais lliures o de protecció especial d'interès supramarcadal, etc., solament són contemplades a la Proposició de Llei com a matèria pròpia de la fixació de normes de coordinació de la planificació local, a la qual correspon únicament el pla territorial parcial de la Generalitat (art. 6.1).

A l'últim, és el mateix article 15.2 el que reconeix explícitament que les «entitats metropolitanes» creades per la Proposició de Llei estan vinculades de forma directa a la prestació de *serveis específics*, quan afirma que «per Llei del Parlament de Catalunya es pot modificar l'àmbit territorial d'actuació de les entitats metropolitanes i se'n poden crear de noves (s'entén que de noves entitats del mateix caràcter) per a prestar serveis específics».

Sembla evident, en conseqüència, que la Proposició de Llei pretén regular una fórmula de tractament del fenomen metropolità —les entitats metropolitanes del títol III— mitjançant una institució establerta, tant pel legislador estatutari com per la llei de bases estatal, per a un altre supòsit, i que es troba sotmès a un altre tipus de regulació. Com hem dit abans, la confusió no té un abast merament semàntic i intranscendent, sinó que, en la mesura que es pugui considerar que les entitats creades en la Proposició de Llei no s'adeqüen a les bases contingudes a l'article corresponent de la Llei de Bases de Règim Local (art. 43) o que pel caràcter *forçós* de la mancomunitat de municipis que es produeix de fet en virtut d'a-

questa creació, tampoc no s'adeqüen a les bases contingudes a l'article 44.1 LBRL, els articles de la Proposició de Llei referits o relacionats a les «entitats metropolitanas» de nova creació podrien quedar afectats d'inconstitucionalitat per incompliment del que prescriu l'article 9.8 EAC en relació amb l'article 149.1.18 CE.

III

El problema es redueix ara, per tant, a esbrinar si, com apuntàvem més amunt, l'article 43 LBRL estableix una base mínima o nucli essencial respecte al model d'entitat metropolitana que les Comunitats Autònomes hagin de respectar en el seu dret a crear i a regular entitats metropolitanes.

A diferència del que afirma el Dictamen d'aquest Consell Consultiu, crec que no es pot confondre la llibertat de desplegament permesa en la base continguda a l'article 43 LBRL amb la inexistència pràctica de cap base, la qual, en aquest cas, consisteix en un model *determinat* d'entitat metropolitana com el que hem descrit i analitzat en el punt anterior. La llibertat de fórmules organitzatives no pot ser tan gran que deixi buida la base que es tracta precisament de desenvolupar. Evidentment, el caràcter bàsic de l'article 43 LBRL no pot acceptar-se per a meres qüestions procedimentals (com l'audiència previa) o respecte al conjunt de determinacions que la llei atribueix a les Comunitats Autònomes sobre els aspectes que la seva legislació pot regular en relació amb les àrees metropolitanes (atès que la Llei de Bases de Règim Local atorga a les Comunitats Autònomes el monopoli de la creació, modificació i supressió d'aquelles), i no acceptar alhora que, al costat d'aquests aspectes i els de la participació municipal i la justa distribució de càrregues entre els municipis de l'àrea

metropolitana, ha de figurar el model establert en el punt 2 de l'esmentat article.

He de remarcar que el desplegament de les bases contingudes a l'article 43 LBRL esmentat no poden ser més àmplies. La legislació de la Comunitat Autònoma, no solament pot crear, modificar i suprimir àrees metropolitanes (sempre amb respecte del que disposi l'Estatut d'Autonomia), sinó que és aquesta qui en determina els òrgans de govern i administració, el règim econòmic i de funcionament, com també els serveis i obres de prestació o realització metropolitana i el procediment per a la seva execució. Ara bé, en virtut de la simple existència d'una àrea amb aquest caràcter, la planificació conjunta i la coordinació dels esmentats serveis i obres, com també la seva realització i gestió, són competències substancials de l'entitat administrativa metropolitana sense les quals desapareix la figura jurídica definida en la Llei. En aquest sentit resulta irrellevant el fet que la Constitució i la Llei de Bases no garanteixin un nucli mínim propi de competències metropolitanes com ho fan amb altres ens locals, fonamentat en el caràcter territorial d'aquests últims. Les àrees metropolitanes, si es vol, no tenen cap altre nucli essencial de competències que elles mateixes com a entitats unitàries la finalitat de les quals és portar a terme el que diu l'article 43.2 LBRL, o sigui, la planificació conjunta de l'àrea i/o la d'uns determinats serveis, a més de la coordinació d'aquests entre ells.

Dintre d'aquest model bàsic, contingut a l'article 43.2 LBRL, hi caben també, certament, diverses modalitats. No es tracta d'un model tancat i sense possibilitats de desplegament. Hi cap, teòricament, una entitat metropolitana que no abastés tot el territori considerat com a «metropolità» des d'una perspectiva sociològica, o que solament prestés un servei específic, o que únicament estigués

pensada per planificar el desenvolupament urbanístic. Però el tret unitari hi seria sempre, ja que dues o més entitats dedicades a la planificació *conjunta* és una contradicció «in terminis», i si es dediquen a la prestació de serveis diferents podran considerar-se mancomunitats però no àrees metropolitanes, entre altres raons perquè les primeres són voluntàries i perquè no hi cap altra agrupació forçosa tret de l'àrea metropolitana, i això en la mesura que ho exigeixi precisament el fet metropolità necessitat de planificació conjunta. Quan aquesta es vincula a la prestació de determinats serveis relacionats amb certes matèries, constitueix el punt de convergència i de coordinació de les respectives programacions i execucions. Aquest és el cas recent, per posar un exemple, del Consell Metropolità de l'Horta, creat per Llei de les Corts Valencianes 12/1986, de 31 de desembre. Segons l'article 3.1 de la llei, «El Consell Metropolità té com a *finalitats generals* la planificació conjunta i la gestió supramunicipal en les matèries de la seva competència». I, segons el punt 2 del mateix article, «Seran de competència del Consell Metropolità les matèries del cicle hidràulic, residus sòlids, *urbanisme*, incendis, escombradors, transports i la seva infraestructura.»

En el cas de les àrees metropolitanes que contempla la Proposició de Llei dictaminada, es tracta clarament de *dues* entitats, integrades pels municipis compresos en els territoris diferenciats que s'estableixen a l'article 3, amb la finalitat *específica* de prestar, respectivament, un servei de transport públic de viatgers i uns altres d'abastament, tractament i evacuació d'aigües i de tractament i eliminació de residus. Segons l'article 16, corresponen a la primera entitat funcions de coordinació, planificació, ordenació, gestió i prestació *del servei*. Quelcom de semblant co-

rrespon a la segona, en virtut de l'article 17. Però en cap moment no apareix l'element essencial d'una àrea metropolitana, tal com la defineix legalment la base de l'article 43.2 LBRL, que és, com he repetit a bastament, la conjunció de diversos serveis en el si d'una planificació conjunta.

Ens trobem, doncs, amb una confusió d'institucions que té com a conseqüència jurídica la creació d'unes entitats que no podria portar-se a terme sense vulnerar una norma bàsica —la de l'article 44 LBRL— i que pretén emparar-se en la que conté l'article 43 LBRL. Però aquesta operació només és possible si s'interpreta l'esmentat precepte de la manera que s'ha fet en la Proposició de Llei i en el Dictamen del Consell Consultiu, del qual discrepo per les raons que estic donant. Solament si l'article 43 no conté cap base o model obligatori en els trets fonamentals del que s'ha d'entendre que és una àrea metropolitana en el nostre Dret positiu, és possible d'emparar-s'hi per crear agrupacions forçoses de municipis que executin en comú obres i serveis determinats, ja que aquest *també* és un dels instruments que poden emprar les autèntiques entitats metropolitanes.

El resultat d'aquesta confusió em sembla palès des de la perspectiva constitucional i estatutària: la creació de les dues entitats metropolitanes previstes en la Proposició de Llei no s'adequa a la Llei de Bases de Règim Local, i, per tant, vulnera l'article 9.8 EAC en relació amb l'article 149.1.18 CE.

IV

Tal vegada, la inexistència d'una planificació conjunta i d'una coordinació entre els diferents serveis específics que reben en la Proposició de Llei el nom d'«enti-

tats metropolitanes» no respon únicament a una confusió sobre la naturalesa jurídica de la institució definida a la norma bàsica, sinó que, també, podria ser conseqüència directa d'una altra inexistència encara més sorprenent quan es tracta de crear àrees metropolitanes. Em refereixo a la *planificació urbanística*, la qual, com ja he dit al començament, es troba a l'origen mateix de la institució —particularment en el cas de l'actual Corporació Metropolitana de Barcelona— i que resulta difícil dissociar (almenys, en el nivell teòric) del tractament, no ja general, sinó específic, d'una zona territorial que hom reconeix expressament com a «fenomen metropolità». Recordem que l'Estatut de Catalunya, a l'article 5.2, parla d'«agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans», la qual cosa és clar que expressa una vinculació entre ambdós conceptes, lògicament produïda, com a mínim, per una realitat tan pròxima en el temps i en l'espai, com era l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.

Doncs, bé, la Proposició de Llei dictaminada «retorna», per dir-ho així, als ens locals (bàsicament, els municipis) les competències en matèria urbanística que actualment pertanyen a la CMB i les situa en el marc del Pla Territorial Parcial específic de l'Administració de la Generalitat. És evident, per tant, que aquest element (certament no imprescindible en teoria, però sí força important en la pràctica) de les àrees metropolitanes no té en la Proposició de Llei l'entitat administrativa corresponent i, d'altra banda, l'àmbit territorial que l'article 3.a) descriu com a propi de l'actuació pública urbanística (art. 5.a) està determinat «als efectes de la planificació i la coordinació en l'àmbit regional».

La Llei Reguladora de les Bases del Règim Local ha fet, sens dubte, una clara opció en favor d'una possible reassignació

de competències dels ens locals mitjançant la tècnica —discutible, però vigent— de la legislació sectorial (o reguladora dels diferents sectors d'acció pública) per part de l'Estat i les Comunitats autònomes segons la distribució constitucional de competències (art. 2.1 LBRL). En aquest sentit, la Generalitat pot, legislativament, modificar el cos competencial dels ens locals del seu territori sempre que respecti determinades potestats i un conjunt de competències pròpies d'aquells (arts. 4, 25, 26, 31, 36 LBRL) i sempre, també, que, en compliment del mateix article 2.1 citat, assegurí el seu dret a intervenir en tots aquells assumptes que afectin directament el cercle de llurs interessos, atribuint-los les competències que sigui procedent en atenció a les característiques de l'activitat pública de la qual es tracti i a la capacitat de gestió de l'entitat local, de conformitat amb els principis de *descentralització* i de *màxima proximitat* de la gestió administrativa als ciutadans.

En la Proposició de Llei es produeix una reassignació de competències en matèria urbanística i en d'altres: concretament, en aquelles sobre les quals té competència actualment la Corporació Metropolitana de Barcelona (art. 10 del Decret-ley de 24 d'agost de 1974) i que ara, segons la Disposició Addicional 1.^a, són assumides per l'Administració de la Generalitat, els municipis i altres òrgans o entitats, incloent-hi les metropolitanes creades «ex novo».

Al meu entendre, la Proposició de Llei ha tingut bona cura de respectar les potestats i les competències que la Llei de Bases de Règim Local fixa com a pròpies dels municipis (el nucli mínim inalienable) i llur dret a intervenir en les decisions d'altres Administracions i entitats que afecten llurs interessos. Però no és tan clar que, pel que fa als municipis afectats per l'extinció de la CMB, s'hagin respec-

tat (en la mesura raonablement possible en casos com aquest) els principis de *descentralització* i de *màxima proximitat* de la gestió administrativa als ciutadans; principis que, com la resta de les disposicions bàsiques, són obligatoris.

He de recordar, en aquest sentit, que altres principis, continguts en la Constitució juntament amb el de descentralització (com són el d'eficàcia de l'Administració o la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics), encara que sempre poden ser invocats pels que els considerin vulnerats, presenten per la seva indeterminació una certa dificultat en el moment de precisar quines són les circumstàncies que permeten parlar de vulneració del principi. En canvi, quan aquest s'estableix com a bàsic en el si d'una norma sistemàtica, com és el cas de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, el principi permet una interpretació pràctica immediata, la dificultat de la qual no invalida l'operació de contrastar què és el que el principi ordena i l'adequació de les normes sotmeses a aquest.

En el context i en l'esperit de la Llei de Bases de Règim Local i, més concretament, en els de l'article 2.1, els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans tenen com una de les seves finalitats més importants la d'acotar o limitar la llibertat que la Llei atorga a l'Estat i a les Comunitats Autònomes de disposar legislativament de les competències municipals, reassignant-les a altres entitats o assumint-les el mateix Estat o les mateixes Comunitats Autònomes. És evident que la Llei de Bases de Règim Local permet un cert procés centralitzador en la mesura que no exclou una assumpció de competències municipals per part d'administracions superiors, però, com ha posat de relleu a bastament la doctrina del Tribunal Constitucional, aquest procés, com

qualsevol altre de redistribució de competències, té com a justificant l'existència d'un nou sistema amplíssim de descentralització política —l'Estat de les Comunitats Autònomes—, el qual obliga a una més racional distribució en el si d'aquestes, de competències històricament vinculades als ens locals.

La centralització inevitable té en la Llei de Bases de Règim Local molts antídots, com són la participació dels ens afectats per les decisions dels restants; la coordinació no imperativa; o la que, si ho és, es troba envoltada de múltiples requisits i controls. El principi de descentralització és, doncs, una limitació de la lliure disposició de competències municipals, no en un sentit quantitatiu (de més o menys competències), sinó com a *orientació*, ja que, com és sabut, l'autonomia dels municipis no resideix tant en el seu volum competencial com en la seva lliure disposició, l'abast efectiu del seu exercici i la manca d'un control d'oportunitat pels òrgans polítics i administratius de nivell superior.

Els principis dels quals estic parlant són *bàsics* per tal que la legislació sectorial estatal o autonòmica no faci il·lusori l'exercici efectiu del conjunt competencial dels municipis. Igualment com la descentralització, la «màxima proximitat» pretén complementar-la per assegurar també l'exercici d'unes competències que, en cas contrari, restarien més teòriques que no pràctiques, i provocarien així l'acció substitutòria per part d'administracions superiors, inevitablement més allunyades.

Doncs, bé, no em sembla mancada de tot fonament la impressió que hom pot tenir que la Proposició de Llei, quan extingeix l'actual CMB com a conseqüència d'una reassignació de competències, incloent-hi les urbanístiques, en favor de la Generalitat, «àrees metropolitanes»,

municipis i altres entitats, podria estar vulnerant els principis bàsics tantes vegades esmentats pel fet de produir una centralització, directa i immediata, de competències municipals que s'exerceixen mitjançant la fórmula federativa de la CMB i, d'altra banda, pel fet d'encetar un procés de centralització, mediata i indirecta, pel que fa a les competències de la CMB que es «retornen» als municipis.

La raó d'aquesta aparent paradoxa la podem trobar, un cop més, en la naturalesa essencial de les àrees metropolitanes segons la legislació bàsica vigent i en la mateixa realitat de la CMB que la Proposició de Llei extingeix.

En diversos dictàmens d'aquest Consell Consultiu hem sostingut la tesi que l'àmbit propi d'autonomia de la Generalitat de Catalunya no podia reduir-se a la promoció i defensa d'interessos col·lectius *interns* o limitats al territori de la Comunitat, sinó que el conjunt competencial d'aquesta tenia també un aspecte pel qual les potestats i funcions estatutàriament garantides es podien dirigir i, de fet, s'estenien a l'acció exterior, més enllà del nostre territori. En ambdós supòsits es tractava de les mateixes competències, però, en uns casos, aquestes es projectaven cap enfora, i, en d'altres, cap endins. Negar els primers era minvar indegudament l'abast del nostre bloc competencial

Entenc que aquesta concepció, àmplia i oberta, de les competències autonòmiques és perfectament aplicable a qualsevol altra entitat territorial, com els municipis, ja que es basa, en darrer terme, en una idea dinàmica i flexible del concepte «competència», que té més en compte l'abast efectiu del seu exercici que la seva assignació purament formal.

Les competències municipals, sense deixar de ser-ho, s'estenen i actuen fora del seu àmbit territorial en molts casos.

Realitat tan coneguda que és encara més evident quan es tracta de territoris metropolitanos, en què, com reconeix l'article 43.2 LBRL (i també l'Exposició de Motius de la Proposició de Llei dictaminada), la creació de l'àrea és conseqüència de la necessitat de resoldre els problemes que provoca, no ja el fet d'unes aglomeracions urbanes, sinó l'existència d'unes vinculacions o *interrelacions* entre els nuclis de població.

De fet, l'actual Corporació Metropolitana de Barcelona implica un seguit d'activitats municipals posades en comú. La mateixa vida de la CMB és un teixit de competències dels municipis, en cert sentit «nou» perquè suposa l'exercici ampliat i més estès d'unes competències que s'havien quedat «curtes» o inútils dintre del propi territori municipal. Com he dit més amunt, no es tracta d'unes competències més, sinó de les de sempre, però exercides cap enfora per tal de solucionar problemes «externs» que afecten directament el propi àmbit. Els exemples més senzills són, òbviament, l'urbanisme, la defensa del medi ambient o la prevenció i extinció d'incendis, però n'hi ha més, i, en aquest sentit, la CMB és, tècnicament parlant des de la ciència política, un òrgan federal que assumeix l'exercici «exterior» de competències municipals per tal que aquestes siguin efectivament reals, ja que justament el fenomen metropolità era el causant del buidament pràctic de moltes i importants competències, esdevingudes inútils municipi endins.

Dintre d'aquesta línia de raonament, una reassignació forçosa de competències per part dels municipis de la CMB que suposés el recobriment d'un exercici inútil i la pèrdua del que era eficaç —la qual cosa sembla inevitable si no existeix un òrgan unitari o federal de planificació conjunta— pot implicar una volatilització de l'abast real de les competències i un

abandó del seu exercici ple, la qual cosa ha de provocar forçosament una substitució per part d'administracions superiors que no seria contrària al principi de descentralització si fos inevitable, però en el cas que ens ocupa no deixa de ser conseqüència d'un fet que no és imposat per cap obligació ineludible.

El mateix s'ha de dir del principi de màxima proximitat. La centralització, com a resultat de la inoperància de certes competències municipals, disminueix evidentment la proximitat desitjable, però, en tot cas, deixa d'ésser la «màxima» raonablement possible. D'altra banda, la centralització immediata, sorgida de l'extinció d'una entitat local que és fruit d'una descentralització incipient i amb estructura ella mateixa descentralitzada, també podria ser considerada com a no adequada al principi bàsic de «màxima proximitat».

V

A l'últim em referiré a la Disposició Addicional 1.^a, punt 1, de la Proposició de Llei, per la qual s'extingeix l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, creada per Decret-Llei 5/1974, de 24 d'agost.

L'article 43.1 LBRL atorga inequívocament a les Comunitats Autònomes la potestat de crear, modificar i suprimir, mitjançant llei, àrees metropolitanes, d'acord amb el que es disposi en els seus Estatuts. No cal dir que aquesta potestat, com qualsevol altra, no és abstracta, universal ni incondicionada. Que una Comunitat Autònoma pot suprimir una àrea metropolitana ho afirma la norma bàsica, però en tot moment s'ha de fer, jurídicament parlant, de la manera adient.

La Disposició que extingeix la CMB s'integra dins un text legal, una de les fi-

nalitats principals del qual, segons s'expressa en l'Exposició de Motius, és reestructurar el tractament administratiu del fet metropolità mitjançant diverses fórmules, de les quals les més importants o que, en tot cas, constitueixen l'eix del procés de substitució de la CMB i que són la causa immediata de la seva extinció, són les entitats metropolitanes que estableix el Títol III de la Proposició de Llei. No es tracta, doncs, d'una *supressió* pura i simple, expressada jurídicament per un mer acte de decisió legal (sense que ara vingui al cas de plantejar-se quins requisits jurídics hauria de tenir tal tipus de supressió legal, que, insisteixo, correspon a l'òrgan legislatiu de la Comunitat Autònoma). Sí que es tracta, en canvi, d'una conseqüència obligada del que disposen diversos articles de la Proposició de Llei anteriors a la Disposició Addicional 1.^a i dels quals aquesta rep la justificació de la seva inclusió com a tal norma en el text normatiu.

És per aquesta raó que, sens perjudici de la potestat genèrica reconeguda a les Comunitats Autònomes per l'article 42.1 LBRL, la Disposició Addicional 1.^a.1, quan extingeix l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona com a conseqüència directament connexa a la seva substitució per unes entitats metropolitanes, la creació de les quals he considerat que no s'adequa al que disposen les bases del Règim Local, he d'entendre directament connexa també l'esmentada Disposició (com també les Addicionals i Transitòries següents que s'hi relacionen) a la nul·litat que postulo dels articles 15, 16, 17 i 18 de la Proposició de Llei.

En conclusió, segons el meu judici, expressat mitjançant els raonaments jurídics que acabo d'exposar en aquest Vot Particular, poden ser considerats inconstitucionals, per no adequar-se als articles 2.1, 43 i 44 LBRL, i, per tant, per vulnerar

l'article 9.8 EAC en relació amb l'article 149.1.18 CE, els preceptes següents de la Proposició de Llei dictaminada : els articles 15, 16, 17 i 18 i, en la mesura que es troben en connexió amb ells, els articles 1, 2.b), 3.b) i c), 4.b), 27; Disposicions

Adicionals 1.^a, 2.^a, 3.^a i 4.^a; Disposicions Transitòries 1.^a i 2.^a, i Disposició Final segona.

Barcelona, onze de març de mil nou-cents vuitanta-set.

Dictamen sobre l'adequació constitucional i estatutària del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya i les esmenes reservades per a defensar en el Ple

DICTAMEN NÚM. 135

A Barcelona, l'onze de març de mil nou-cents vuitanta-set.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en les sessions tingudes els dies 13 i 16 de febrer de 1987, va prendre l'acord de transmetre al Consell Consultiu de la Generalitat les sol·licituds presentades per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari de Convergència i Unió, i pels Grups parlamentaris del PSUC i d'Esquerra Republicana, i per més d'una desena part dels membres de la Cambra del Grup parlamentari Socialista, perquè aquest Consell, d'acord amb el que disposen els articles 8, primer, i 9.1 de la Llei de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, emeti dictamen respecte a l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya i les esmenes i vots particulars reservats per a defensar en el Ple.

Els escrits del M. H. President del Parlament de Catalunya pel qual tramet els esmentats acords de la Mesa van tenir en-

trada en el Registre d'aquest Consell, respectivament, els dies 13 i 16 de febrer de 1987 (R. números 830 i 836).

El Consell Consultiu, en la sessió tinguda el dia 17 de febrer de 1987, va admetre les sol·licituds trameses per la Mesa del Parlament, i, d'acord amb els articles 10.b) i 11.b) del Reglament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 429/1981, de 2 de novembre, es declarà competent per a emetre el dictamen sol·licitat. En la mateixa sessió es nomenà ponent el Consell senyor Lluís Roca-Sastre.

Tenint en compte la identitat de les sol·licituds esmentades, aquest Consell va acordar d'emetre un sol Dictamen en relació amb la dita Proposició de llei.

Aquest Consell Consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, amb assistència dels senyors Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, President, Eduard Vivancos i Comes, Robert Vergés i Cadanet, Lluís Roca-Sastre i Muncunill, J.A. González Casanovas, Francesc de Carreras i Serra i Enric Argullol i Murgadas, que n'és el Secretari, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. L'objecte del nostre dictamen, segons resulta de les sol·licituds de la Mesa del Parlament de Catalunya, és examinar si el Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya sobre la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya i les esmenes reservades per a defensar en el Ple s'adeqüen a l'Estatut i a la Constitució.

2. S'ha demanat informació i documentació complementàries als Grups parlamentaris de Convergència i Unió, del PSUC, d'Esquerra Republicana i al Grup parlamentari Socialista, com també al Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, al President de la Federació de Municipis de Catalunya i al President de l'Associació Catalana de Municipis.

FONAMENTS

I

1. El text del Dictamen de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local sobre la Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (BOPC núm. 180, de 13 de febrer de 1987) es divideix en 20 títols, que contenen 313 articles, 2 disposicions addicionals, 4 disposicions transitòries i 2 disposicions finals.

El títol I conté unes disposicions generals.

El títol II es dedica al territori, la denominació, la capitalitat i els símbols dels ens locals. Després del primer article (el 10), que preveu que les competències dels ens locals territorials de Catalunya

s'entenen referides a llurs territoris respectius, se subdivideix en : capítol I, el terme municipal; capítol II, les demarcacions comarcals; capítol IV, els canvis de denominació i de capitalitat; i capítol V, els símbols dels ens locals.

El títol III tracta de la població.

El títol IV es dedica al municipi. Després del primer article (el 44), de tipus definitori i principal, se subdivideix en : capítol I, l'organització municipal; capítol II, les competències municipals; i capítol III, els règims municipals especials.

El títol V tracta de les entitats municipals descentralitzades.

El títol VI es refereix a la comarca, i es remet a la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya.

El títol VII es dedica a la província.

El títol VIII tracta de les entitats metropolitanes.

El títol IX es dedica al funcionament dels ens locals i se subdivideix en : capítol I, règim de les sessions; capítol II, ordenació de les propostes i els debats; capítol III, actes de les sessions; capítol IV, disposicions comunes per a altres òrgans; capítol V, responsabilitat política; i capítol VI, règim d'adopció d'acords.

El títol X tracta de les mancomunitats de municipis.

El títol XI es destina a les organitzacions associatives d'ens locals.

El títol XII tracta de la delegació i l'assignació de competències de la Generalitat als ens locals. Després d'un article de tipus general (el 22), conté tres capítols sobre delegació i assignació de competències i disposicions comunes.

El títol XIII es dedica a les relacions interadministratives.

El títol XIV es dedica a la informació i a la participació ciutadanes. Conté un article inicial (el 39) i quatre capítols sobre informació als ciutadans, participació ciutadana, associacions de veïns i consul-

tes populars.

El títol XV tracta de l'estatut dels membres de les Corporacions locals, amb un primer article (el 147) sobre legislació aplicable i quatre capítols relatius als drets i deures, sancions, denominació i tractaments i mitjans de suport.

El títol XVI tracta del règim jurídic i de la impugnació d'actes i acords, amb dos capítols.

El títol XVII es dedica a l'assistència de la Generalitat als ens locals i a la cooperació amb aquests.

El títol XVIII tracta de les finances locals.

El títol XIX es dedica al patrimoni, les obres, les activitats, els serveis i la contractació, i se subdivideix en tres capítols.

El títol XX tracta del personal al servei dels ens locals.

2. Amb l'objecte de no incórrer en repeticions sempre innecessàries, l'examen detallat del text de la Proposició de Llei i de les esmenes el farem més tard, en estudiar especialment aspectes concrets als efectes del nostre dictamen. Nogensmenys, la contemplació global del text de la Proposició de Llei i de les esmenes, juntament amb una primera, però acurada, lectura, ens ofereix la suggerència inicial que en l'elaboració d'un i d'altres, com ha de ser, s'han seguit en principi línies i directrius establertes en les normes bàsiques contingudes en la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local, i algunes de les declarades com a tals en el Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprovà el Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local. Així resulta de l'Exposició de Motius de la Proposició de Llei que dictaminem, dels seus preceptes i de les esmenes corresponents, alguns dels quals reproduïen, de vegades exactament, aquella normativa bàsica, la qual cosa es reconeix expressa-

ment a la disposició Addicional 1.^a de la dita Proposició.

Pel que fa estrictament a les esmenes, hem de fer notar que, en la majoria dels casos, els grups parlamentaris proposen alternatives de legislació que, des d'una òptica constitucional i estatutària, són correctes. Al llarg del present dictamen tindrem ocasió de constatar aquesta circumstància. Ara bé, convé recordar que aquest Consell, en l'exercici de les funcions que li encomana l'ordenament jurídic, analitza el text de la proposició normativa sotmesa a dictamen i, per connexió, les esmenes corresponents.

En qualsevol cas, cal insistir en la idea, ja exposada en el nostre Dictamen número 132 (fonament I), que «ni l'ordre d'estudi, ni l'atenció preferent sobre un aspecte no s'hauran d'entendre mai com un suport a una solució o preferència per una alternativa, entre les diverses que siguin realment adequades a les normes superiors».

II

1. Les competències de l'Estat en matèria de règim local no estan esmentades específicament a l'article 149.1 CE, en enumerar les que exclusivament li són reservades per tal de delimitar l'àmbit estatutari de competències autonòmiques; però, en incloure en el número 18 una clàusula referida a les Administracions públiques en general, s'entén —i així resulta dels mateixos estatuts i de la jurisprudència constitucional— que atribueix competències estatals en matèria de règim local. Ara bé, el tipus d'aquestes competències no és sempre igual, sinó que s'estructuren de forma diversa segons les diferents matèries o institucions jurídiques previstes en el precepte. Pel que fa al règim local, i, dins d'aquest,

a les Administracions públiques locals, les competències de l'Estat es configuren així : potestats per a establir les bases del règim jurídic de les dites Administracions i del règim estatutari dels seus funcionaris; potestat per determinar la legislació bàsica sobre concessions, contractes i responsabilitat administrativa; potestat legislativa respecte a l'expropiació forçosa; i potestat per a la regulació del procediment administratiu, però, en aquest darrer cas, «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

A més, s'haurà de tenir en compte la possible incidència de competències estatals específiques en àmbits concrets de l'activitat dels ens locals.

2. La Generalitat de Catalunya, per la seva part, té competència exclusiva en matèria de règim local, sens perjudici d'allò que disposa l'esmentat article 149.1.18 CE, i sobre alteracions de termes municipals i denominació oficial dels municipis i topònims; en aquest darrer cas, sense cap acotació (art. 9.8 EAC). En conseqüència, li corresponen les potestats legislativa, reglamentària i executiva (art. 25.2 EAC). La Generalitat també ostenta la competència de desenvolupament legislatiu i l'execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, pel que fa a expropiació forçosa, contractes i concessions administratives (art. 10.1.2 EAC), i el desenvolupament legislatiu pel que fa al sistema de consultes populars municipals, en l'àmbit de Catalunya, de conformitat amb allò que disposin les lleis a les quals es refereixen els articles 92.3 i 149.1.18 CE; correspondrà a l'Estat l'autorització de llur convocatòria (art. 10.2 EAC). A més, correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals (art. 48 EAC).

Així mateix, també s'haurà de tenir en

compte la possible incidència de competències específiques de la Generalitat en àmbits concrets de l'activitat dels ens locals.

3. Davant aquesta panoràmica competencial, cal considerar que les diferents potestats públiques que corresponen a la Generalitat en l'exercici de les seves competències en matèria de règim local resten generalment acotades i informades per la competència estatal d'establir les bases o la legislació bàsica. En l'estudi de tots aquests punts, hi concorren dos elements essencials : d'una banda, l'àmbit material sobre el qual es poden exercir les potestats públiques, com són, fonamentalment, els conceptes de «règim jurídic de les Administracions públiques» (art. 149.1.18 CE) i de «règim local» (art. 9.8 EAC), i d'altra banda, la qualitat i l'abast d'aquelles potestats públiques, com són els conceptes de bases o legislació bàsica, legislació autonòmica acotada per bases estatals, legislació autonòmica de desenvolupament (art. 10 EAC), etc. Amb l'objecte de no reiterar pronunciaments ja manifestats en d'altres dels nostres dictàmens, creiem que és oportú fer una remissió a allò que, respecte a la significació dels esmentats conceptes, varem dir en els fonaments IV, V i VI del Dictamen número 88, sobre la Llei de Bases de Règim Local, i també al fonament II del Dictamen número 122, sobre el Text Refós de les disposicions de règim local, i destacar, respecte al primer dictamen, les consideracions següents :

«A la vista d'aquesta jurisprudència constitucional, es pot concloure que en el concepte de règim jurídic es poden integrar el procediment i el règim de recursos, i els aspectes organitzatius, en un sentit ampli que conté també les relacions interadministratives, i els competencials. Més enllà d'aquests extrems, els pronunciaments són molt matisats o s'han fet de

manera implícita i, en definitiva, remetent de nou al sentit mateix de l'expressió 'règim jurídic' (...) . Però, a més, s'han de tenir en compte també les exclusions : d'una banda, règim jurídic no és tot el Dret administratiu; d'altra banda, s'han de diferenciar els elements referits a cada una de les parts de la clàusula de l'article 149.1.18 CE. (...) . Es pot afirmar que l'expressió règim jurídic mai no pot comprendre la totalitat dels aspectes de l'ordenació de les Administracions públiques, ja que en el mateix precepte de l'article 149.1.18 CE se n'hi diferencien de diversos, sense donar prioritat a cap, ni considerar-ne integrats uns en un primer enunciat més ampli i omnicomprensiu, que seria el règim jurídic. De la literalitat del precepte es deriva simplement una enumeració i, per tant, la necessitat de no atribuir a cap aspecte una virtualitat global, que, com ja hem vist, va refusar expressament el Tribunal Constitucional en la sentència de 28 de juliol de 1981. En definitiva, es pot mantenir que el concepte de règim jurídic de les Administracions públiques i, en concret, de les entitats locals, s'ha de centrar en els aspectes organitzatius i competencials amb les possibilitats restrictives d'ampliació, sense que sigui admissible una interpretació que hi consideri integrats tots els aspectes d'una Administració en tant que sotmesa al Dret públic. A partir d'aquesta conclusió es pot mantenir que l'abast substancial —l'extensió de la matèria—, encara que ofereixi punts fronterers incerts, no comprèn la totalitat del tractament d'una entitat pública, i és, per tant, més reduït que l'àmbit material que contempla directament i globalment la regulació *in genere* d'una entitat o tipus d'administració. Més clarament, l'abast de la matèria 'règim local' —que no és règim jurídic de les Administracions locals— és més ampli que el mateix concepte 'règim jurí-

dic' contemplat a la clàusula de l'article 149.1.18 CE» (fonament IV).

«Hem de concloure que la competència de la Generalitat contemplada a l'article 9.8 EAC comprèn, com a àmbit material, la totalitat de la regulació de les entitats locals (...). El fet que els aspectes orgànics o funcionals tinguin una significació especial no elimina el caràcter global del precepte, ni la incidència de valoracions jurídiques desfà el *substractum* material de les competències» (fonament V).

Quant a les bases, varem dir el següent :

«En conseqüència, es pot mantenir que una primera condició necessària perquè una norma sigui bàsica rau en el fet que el seu contingut impliqui una regulació material del sector o aspecte de la realitat, i ordeni l'acció pública que s'hi ha de projectar. I la segona condició és que l'esmentat contingut respongui a l'objectiu o finalitat d'aquesta competència : la identificació del nucli d'una part de l'ordenament en funció dels interessos generals unitaris dels quals és exponent l'Estat com a aparell central, que es concretarà normalment en l'establiment del mínim comú denominador assenyalat expressivament en la jurisprudència constitucional. D'aquesta condició, se'n deriva una tercera en el sentit que la normativa bàsica no ha d'esgotar la regulació d'una matèria ni impedir 'una diversidad de regulaciones' (STC de 4 de novembre de 1982), o 'una acción de gobierno' de cada Comunitat 'en funció de una política propia' (STC de 14 de juny de 1982).

En definitiva, les bases o regulació bàsica no poden esgotar, en el sentit de totalitat, l'ordenació d'una matèria de forma que s'impedeixin desenvolupaments diferents que lògicament no poden estar inclosos en el nucli bàsic, el qual no pot comprendre la totalitat de la matèria, ja que si fos així totes les potestats públi-

ques, o almenys les normatives, haurien estat atribuïdes pel mateix constituent a l'Estat» (fonament VI).

III

1. Examinat l'ordre competencial de l'Estat i de la Generalitat en matèria de règim local, pertoca ara referir-nos a un conjunt de disposicions de la Constitució i de l'Estatut que contenen principis i determinacions fonamentals a l'hora d'elaborar normes sobre la dita matèria.

D'una banda, l'article 137 CE configura l'organització territorial de l'Estat i proclama l'autonomia dels municipis i de les províncies per a la gestió dels seus interessos respectius : l'article 140 CE reafirma l'autonomia municipal i l'article 141 CE també ho fa respecte a la província com a entitat local. D'altra banda, la mateixa Constitució, a l'article 152.3, preveu que els Estatuts de les Comunitats Autònomes *ex* article 151 CE «podran establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs».

L'article 5 EAC estableix les determinacions de l'organització territorial de Catalunya i, a l'apartat 3, confirma el principi de la garantia de l'autonomia de les diferents entitats territorials.

2. Els preceptes esmentats de la Constitució i de l'Estatut estableixen, doncs, els paràmetres que el legislador ha de tenir en compte a l'hora d'edificar el règim local als nivells estatal i autonòmic. En aquest sentit, el principi d'autonomia presenta el caràcter de fonamental en relació amb els municipis i amb les províncies, sense que això sigui un impediment per reconèixer l'autonomia que l'Estatut de Catalunya atorga a d'altres entitats locals (art. 5.3 EAC).

La definició precisa del concepte d'autonomia local, i de les conseqüències jurídiques que se'n deriven, no és una operació senzilla. Això no obstant, hi ha un cert consens a afirmar que l'autonomia de les entitats locals s'ha de concretar a atorgar-los àmbits competencials que siguin suficients per gestionar i representar llurs interessos propis.

Ara bé, una lectura atenta de les normes que constitueixen el bloc constitucional evidencia que l'autonomia local presenta diversos graus d'intensitat segons el tipus d'ens públic. És útil, en aquest sentit, fer una remissió a les consideracions fetes per aquest Consell Consultiu en els Dictàmens números 88 (fonament VII) i 132 (fonament III).

IV

Exposades en els dos fonaments anteriors les principals línies que el bloc constitucional ens ofereix en matèria de règim local i d'organització territorial, cal ara examinar concretament la Proposició de Llei i les esmenes que s'hi han presentat, sotmeses a la nostra consideració. En aquest quefer seguirem l'ordre de la Proposició de Llei, sens perjudici que en certs supòsits, per raons de sistemàtica, de simplificació o de claredat, fem un examen conjunt de diversos articles independentment de llur situació en el text que ara examinem.

D'altra banda, com hem dit abans, tant la redacció del text de la Proposició de Llei com de les esmenes, denoten una clara voluntat d'adequar-se a les prescripcions de la legislació bàsica de l'Estat. Malgrat això, escatirem si hi pot haver preceptes o ordenacions que puguin vulnerar les normes bàsiques estatals, tot tenint en compte que aquestes, per la seva pròpia naturalesa i per la seva

funció, no poden esgotar l'ordenació d'una matèria ni impedir desplegaments normatius diferents.

1. El Títol I de la Proposició de Llei conté les disposicions generals, i comprèn 9 articles.

1. *L'article 1* estableix que :

«Els municipis i les comarques són els ens locals en què s'organitza territorialment la Generalitat de Catalunya».

L'article 2 disposa que :

«Tenen també la condició d'ens locals de Catalunya la província, les entitats municipals descentralitzades, les entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis».

I, segons l'article 3 :

«El municipi, la comarca i la província tenen naturalesa territorial i gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius».

Hi ha 4 esmenes concretes a l'article 2. L'esmena número 5 addiciona aquestes paraules : «si s'escau, la regió». L'esmena número 6 proposa la modificació de l'article 2, substituint l'expressió «les entitats metropolitanes» per «l'Entitat Metropolitana de Barcelona». Les esmenes número 7 i 8 addicionen a l'esmentat article, al final, «les mancomunitats de comarques». D'altra banda, l'esmena número 1, que ho és a la totalitat amb text alternatiu, preveu que l'entitat metropolitana tingui naturalesa territorial.

No advertim cap vici d'inconstitucionalitat en els articles transcrits ni en les expressades esmenes, ja que tant els uns com les altres s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat (arts. 137, 140, 141 i 152.3 CE i 5 EAC). Les diferències entre aquells i aquestes constitueixen opcions que pertanyen al camp polític dins el marc del procés legislatiu i que ofereixen diverses solucions, totes les quals, això no obstant, poden ser constitucionalment vàlides. Abundosament, podem afegir,

pel que fa a les mancomunitats de comarques, que l'article 5.1 EAC expressa que «també podrà crear (la Generalitat) demarcacions supracomarçals», és a dir, que aquestes no són agrupacions de caràcter necessari. Pel que fa a les entitats metropolitanes ens remetem al nostre Dictamen número 134.

2. *L'article 4* de la Proposició de Llei crea un Registre dels ens locals, a càrrec del Departament de Governació, en el qual s'han d'inscriure tots els ens locals del territori de Catalunya, amb les dades que es determinin per reglament. El legislador autònom ha volgut configurar un Registre per al millor funcionament de l'Administració de la Generalitat en matèria de règim local. La inscripció registral no comporta, per als ens locals, efectes de caràcter material, com és propi d'altres registres, sinó simplement d'ordre informatiu en ésser un Registre «administratiu». Entenem que la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local inclou la possibilitat de regular-lo.

El mateix podem dir d'altres registres de caràcter administratiu previstos a la Proposició de Llei, com el dels municipis de règim especial (*art. 69.5*) i el d'associacions d'ens locals (*art. 120*).

3. En dictaminar sobre el contingut de l'article 5, cal posar una atenció especial en els apartats 2 i 3. L'apartat 2 disposa que la documentació derivada del funcionament dels òrgans de govern es podrà «redactar en català, sense necessitat de cap mena de traducció». L'apartat 3 estén aquesta possibilitat «als actes orals o escrits que realitzin els membres de les corporacions locals en l'exercici de llurs drets».

Aquesta és la línia mantinguda, d'altra banda, en el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (RD 2568/1986, del 28 de novembre), en el sentit que la documenta-

ció d'aquestes entitats ha de ser redactada «en lengua castellana o en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la entidad» (art. 86.1), com també que «en los debates podrá utilizarse, indistintamente, la lengua castellana o la cooficial de la Comunidad Autónoma respectiva» (art. 86.2).

El règim de doble oficialitat lingüística que deriva de la Constitució i de l'Estatut es tradueix necessàriament en la possibilitat d'un ús indistint de les llengües oficials en el territori de Catalunya, i així ho va considerar aquest Consell Consultiu en el seu dictamen número 35 (fonament VII), al qual ens remetem. En conseqüència, i en la mesura que els preceptes que estem dictaminant possibiliten aquest ús indistint, són plenament correctes de les l'òptica que proporcionen les disposicions constitucionals i estatutàries (arts. 3 CE i 3 EAC).

En aquest sentit, l'incís «sense necessitat de cap mena de traducció» de l'article 5.2 s'ha d'interpretar conjuntament amb l'apartat 4. En conseqüència, en estimar-se que entre tots els ciutadans s'inclouen els destinataris de les convocatòries, aquests tenen dret a escollir la llengua en els termes de l'esmentat apartat 4.

Pel que fa a l'esmena *número 29*, hem d'afirmar igualment la seva correcció constitucional,

4. L'article 6 de la Proposició de Llei, a l'apartat 1, determina jeràrquicament les fonts jurídiques per les quals es regeixen els ens locals de Catalunya, és a dir, en primer lloc, la Llei de Bases de Règim Local, en segon lloc, la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya; i totes les altres disposicions específiques i complementàries, i, en tercer lloc, el reglament orgànic i les ordenances pròpies de cada ens. A l'apartat 2 s'estableix que «la legislació sobre règim local de la Generalitat de Catalunya garanteix als ens

locals els àmbits normatius necessaris per a fer efectiu el principi d'autonomia organitzativa».

A l'apartat 1 hi ha presentades dues esmenes : la *número 13*, que esmenta la legislació bàsica estatal, a més de la Llei de Bases de Règim Local, i la legislació ordinària de l'Estat (i no solament la legislació de Catalunya), i afegeix «d'acord amb la distribució de competències», les modificacions de les quals no aHudeixen, a més als reglaments orgànics i les ordenances de les entitats locals, la qual cosa podria ser contrària a les previsions bàsiques establertes a l'article 5 LBRL; i l'esmena número 14, que modifica l'esmentat apartat 1 de l'article, pel que fa a la qualificada com a tercera font jurídica, en el sentit següent : «i per les ordenances pròpies de cada ens, tot això sens perjudici d'allò que disposin els reglaments orgànics quant als òrgans locals complementaris».

Aquesta darrera esmena està relacionada amb la *número 16*, la qual afegeix, a l'apartat 2 de l'esmentat article 6, un incís final, en tractar del principi d'autonomia organitzativa dels ens locals, i diu : «A tal fi, els preceptes d'aquesta i altres lleis de Catalunya que siguin de desenvolupament o de concreció de les normes estatals bàsiques sobre organització i funcionament dels òrgans complementaris locals i sobre participació ciutadana en l'administració local, tenen la consideració de normativa d'aplicació supletòria pels casos en què els ens locals no hagin regulat aquestes qüestions en els respectius reglaments orgànics».

En aquest sentit, cal tenir en compte en primer lloc que la referència de l'article 6.1 a «totes les altres disposicions específiques» és suficient per abastar la legislació sectorial dels àmbits de competència estatal. En segon lloc, s'ha de remarcar que no es fa una explícita prelació de fonts. Finalment, convé posar en relleu

que l'article 6.2 fa una expressa declaració de respecte al principi d'autonomia organitzativa de les entitats locals. En conseqüència, l'article 6, i les esmenes correlatives, són adequats al marc constitucional.

5. L'article 8 de la Proposició de Llei regula les potestats que corresponen als ens territorials de Catalunya, com també les prerrogatives de què gaudeixen. Reprodueix una part de l'article 4 LBRL, i hi afegeix la prerrogativa d'exempció d'impostos, tot establint la diferència, per tant, entre potestats i prerrogatives, la qual cosa no fa la Llei de Bases, que parla només de potestats. Aquesta distinció i aquells afegits, àdhuc ampliat, són fets també per l'esmena número 19, de modificació. L'esmena número 24, respecte a la potestat expropiatòria, allega la supressió, a l'expressat article 8 de l'incís «llevat del cas de les entitats metropolitanes que poden exercir-la directament en l'àmbit de llurs atribucions». Entenem que no es presenta cap problema de constitucionalitat.

Les esmenes números 22 i 23 a l'article 8.3.b) de la Proposició de Llei que dictaminem promouen la inclusió també de les províncies entre els ens amb potestat expropiatòria. Atès el que disposa el mateix article en l'apartat 1, és correcte deduir que el legislador autonòmic no ha volgut excloure els ens provincials i que, en conseqüència, la Proposició, en aquest punt, respecta les disposicions constitucionals i estatutàries relatives a l'autonomia provincial.

6. L'article 9 de la Proposició de Llei tracta de les competències pròpies dels ens locals i de la forma d'exercir-les, seguint la pauta de l'article 7 LBRL, i de les competències delegades, amb un desenvolupament del que estableix aquest article bàsic. L'article proposat té dues esmenes : la número 26, la qual conté una regu-

lació més àmplia que la d'aquell; i la número 28, la qual es refereix al principi de lleialtat institucional de l'actuació de l'Administració Local i les altres administracions públiques i de la coordinació entre totes les administracions en casos concrets. Creiem una altra vegada que ambdues opcions normatives són perfectament constitucionals.

V

El Títol II de la Proposició de Llei que dictaminem té per objecte regular el territori, la denominació, la capitalitat i els símbols dels ens locals.

El capítol I de l'esmentat títol de la Proposició de Llei tracta del terme municipal . Hem de reiterar aquí que la Generalitat té competència exclusiva sense acotacions pel que fa a les alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis (art. 9.8 EAC).

L'article 11.1 disposa que «el terme municipal és l'àmbit territorial on l'ajuntament exerceix les seves competències». És còpia de l'article 12.1 LBRL. L'apartat 2 de l'expressat article 11 conté els criteris per a la delimitació territorial del terme municipal (dimensions idònies per a l'exercici de les funcions públiques, representació d'una col·lectivitat en consciència de tal, valors històrics i tradicionals i capacitat de gestió). Constitueix, doncs, una normativa o un desenvolupament normatiu constitucionalment acceptable.

L'article 12.1 estableix les alteracions possibles del tema municipal : agregació total, fusió, segregació i segregació-agregació. A l'apartat 2 diu que «cap alteració no pot donar lloc a un terme municipal discontinu». Hi ha l'esmena número 32 que afegeix que «en cap cas l'alteració de termes municipals podrà suposar modificació dels límits provincials». Aquest

afegit reproduïx l'apartat 2 de l'article 3 del Text refós de les disposicions de règim local, declarat com a bàsic per la Disposició Final 7^a.1.a) de l'esmentat text. Creiem que aquesta omisió no incorre en inconstitucionalitat, ja que la norma és bàsica i s'imposa per ella mateixa.

L'apartat 3 de l'article 12 de la Proposició de Llei, en preveure que els límits territorials dels termes municipals es poden rectificar per tal d'adequar-los a les iniciatives de correcció de disfuncionalitats territorials elaborades per la Comissió de Delimitació Territorial, imposa que aquesta modificació sigui «acordada pel Govern de la Generalitat, a proposta del Departament de Governació, amb informe previ dels municipis afectats i dictamen previ de la Comissió Jurídica Assessora, i amb el compliment del requisit establert per l'article 17.1.e)», que consisteix que el dit Departament posi en coneixement de l'Administració de l'Estat la tramitació de l'expedient (d'acord amb allò que disposa l'article 13.1 LBRL). L'esmena *número 33* exigeix també el compliment del requisit establert a l'article 18.2 de la Proposició de Llei, que preveu que en els expedients iniciats d'ofici pel repetit Departament l'alteració dels termes s'ha d'aprovar per Llei del Parlament si en el tràmit d'informe hi formulen oposició un, o més d'un, dels municipis afectats (en el mateix sentit, l'esmena *número 42*). Creiem que la no-exigència d'aquest darrer requisit no es pot estimar com a afectació de les bases estatals, ja que en aquest sentit no n'hi ha cap, ni, per tant, no pot constituir vici d'inconstitucionalitat i, d'altra banda, considerem que respecta l'autonomia municipal en tant que es tracta d'un supòsit excepcional.

L'article 17 regula el procediment per a l'alteració dels termes municipals. Hi ha

l'esmena *número 38* que substitueix la iniciació de l'expedient «a petició de la majoria de veïns» per la iniciació «a petició dels veïns, en una majoria del 50%, com a mínim, del darrer cens electoral». Creiem també que ambdues fórmules són constitucionalment vàlides. L'esmena *número 39*, pel que fa al tràmit de l'expedient consistent a demanar informe als ajuntaments i als consells comarcals interessats en tots els casos en què no hagin promogut ells l'esmentat expedient, afegeix «i a la Diputació en qualsevol supòsit».

Aquest precepte de la Proposició de Llei s'adequa del tot al text de l'article 13.1 LBRL i les esmenes que pretenen incrementar la participació local en el procediment són també constitucionals.

L'article 18 de la Proposició de Llei tracta de l'aprovació de l'alteració dels termes municipals per part del Govern de la Generalitat i disposa que la iniciada d'ofici pel Departament de Governació, o a instància d'un consell comarcal, exigeix l'aprovació per Llei del Parlament si hi ha oposició dels municipis afectats. Quant a la primera aprovació hi ha una esmena, la *número 41*, que considera que la dita aprovació s'ha de produir «obligatòriament», opció que pot ésser també constitucional, com ho és la de l'article proposat. Quant a l'esmena *número 42*, ja hi hem fet referència en tractar de l'article 13.3 de la Proposició de Llei.

L'article 21, el qual, com els articles 20 i 22, tracta de les mesures de foment per a la fusió o l'agregació voluntària de municipis, preveu que quan les dites mesures no són suficients per garantir un nivell homogeni en la prestació dels serveis municipals, el Govern de la Generalitat pot iniciar un procés de reforma de l'organització territorial municipal i que aquesta proposta s'ha de trametre com a projecte de llei al Parlament. Doncs bé, a l'apartat

2 de l'esmentat article 21 s'exigeix que en aquest procediment han de participar prèviament a la proposta i necessàriament els municipis afectats i s'ha de donar audiència a les comarques respectives, sense fer cap al·lusió a les províncies, la qual cosa fa l'esmena número 47. Entenem que tant l'article com l'esmena són constitucionals.

L'article 24.1 preveu que els ajuntaments tenen la facultat de promoure la delimitació, atermenament i amollonament de llurs termes municipals, d'acord amb el procediment establert per reglament. I l'apartat 2 sotmet els conflictes que es poden plantejar entre municipis en aquesta matèria a la resolució del Departament de Governació, amb informe previ de la Comissió de Delimitació Territorial i dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. L'esmena número 48 entén que aquests conflictes, a iniciativa de qualsevol dels municipis afectats, han de ser resolts pel Tribunal corresponent de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, sens perjudici que els ajuntaments hagin decidit prèviament de sotmetre's a una decisió «arbitral» del Departament de Governació.

Aquesta darrera solució en tant que s'entengui com una alteració del règim d'impugnació jurisdiccional de l'activitat administrativa implicaria una invasió de les competències estatals (art. 149.1.6 CE en relació amb el 149.1.18 CE). D'altra banda, és evident que l'article 24.2 de la Proposició no estableix un procediment arbitral, sinó una intervenció directa en via administrativa del Departament de Governació imposada per la seva pròpia competència. Cal entendre, doncs, que la redacció de l'article 24.2 no planteja cap problema de constitucionalitat en confiar la resolució dels esmentats conflictes a l'Administració de la Generalitat.

2. El capítol III del Títol II de la Pro-

posició de Llei i els seus articles 26, 27 i 28 creen la Comissió de Delimitació Territorial i en configuren les funcions i l'organització. L'esmena número 51 preveu una reserva de llei per a aquesta organització, a diferència de la Proposició de Llei que parla de reglament. L'esmena número 52 esmenta que sigui el Parlament qui proposi, per votació majoritària de dos terços, els representants d'institucions públiques i privades que per raó de llurs objectes i activitats tenen una relació o una incidència especials sobre l'organització territorial de Catalunya, i que el nombre d'aquests representants d'institucions no sigui inferior a la tercera part del total de membres de la Comissió. Creiem que també en aquests supòsits es tracta d'opcions diferents, però que totes són constitucionalment vàlides.

3. El capítol IV, que comprèn els articles 29 a 34, tracta dels canvis de denominació i capitalitat dels municipis i de les comarques, tot respectant la base estatal establerta a l'article 14 LBRL en tant que l'article 31.2 de la Proposició de Llei estableix que «s'ha de donar compte dels canvis de denominació a l'administració de l'Estat a efectes de l'anotació en el registre general i de la publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat». Les esmenes números 53, 55, 56, 57 i 58 inclouen supressions o modificacions del text proposat, però, com en molts dels altres casos ja examinats, tant en els articles com en les esmenes, hi concorre l'adequació constitucional.

Això no obstant, cal fixar-se especialment en l'article 30.3 de la Proposició de Llei, que contempla la intervenció de l'Administració de la Generalitat si la nova denominació acordada per l'Ajuntament «és susceptible d'ésser confosa amb la d'un altre municipi o conté incorreccions lingüístiques o no s'adiu amb la toponímia catalana». L'esmena número

56 fa referència a aquest precepte i inclou la reserva de llei per a establir definitivament la denominació correcta del Municipi. Hem de recordar que la Llei de Bases de Règim Local conté una breu referència a aquesta matèria en l'article 14.2, però no incideix en les qüestions que ara tractem. També s'ha de recordar que el contingut de l'article 30 de la Proposició de Llei no difereix, en allò que és essencial, del que disposa la Llei catalana 12/1982, del 8 d'octubre, segons la qual correspon a l'Administració de la Generalitat de decidir la denominació d'un Municipi en casos excepcionals, tema que ja es va estudiar en el Dictamen número 26. És, precisament, aquesta excepcionalitat la que ens porta a considerar que l'esmentat article 30.3 és respectuós amb l'autonomia municipal. Reforça aquesta opinió un examen teleològic de la norma en discussió, atesa la competència de la Generalitat pel que fa a topònims (art. 9.8 EAC) i en matèria de normalització lingüística (art. 3.3 EAC). L'esmena número 56 suposa, com hem dit, una altra opció legítima des de la perspectiva constitucional i estatutària i, per tant, no cal fer més consideracions en aquest sentit.

4. El Títol II de la Proposició de Llei que dictaminem, relatiu a la població, i que comprèn els *articles 38 a 43*, s'ajusta als articles 16, 17 i 18 LBRL i, àdhuc, per exemple l'article 39 de la Proposició de Llei, a l'article 12.1 del Text Refós de les disposicions de Règim Local, sens perjudici de contenir noves regles legislatives o de desenvolupament legislatiu. Les esmenes *números 61 a 65 i 67* consisteixen en addicions, modificacions o són de supressió. No s'adverteix cap problema de constitucionalitat.

VI

1. El Títol IV de la Proposició de Llei, constituït pels *articles 44 a 75*, tracta del municipi, la seva organització i competències i dels règims municipals especials, que s'adequa a les prescripcions dels articles 11 i 19 a 30 LBRL, reproduint molts dels seus preceptes (i àdhuc l'article 52.1 de la Proposició de Llei reitera el que estableix l'article 22 del text refós, ja esmentat), sens perjudici que contingui normes noves o de desenvolupament legislatiu. Les esmenes corresponents de vegades són meres matisacions de llenguatge o tècniques, i d'altres, veritables opcions polítiques també viables constitucionalment. Advertim que els articles 57 i 73.2 seran examinats després.

Cal fer una consideració sobre l'apartat 2 de l'*article 70* de la Proposició de Llei en relació amb l'*article 29.1.b)* LBRL. Aquesta preveu que funcionen en règim de consell obert aquells municipis en els quals la seva localització geogràfica, la millor gestió dels interessos municipals o altres circumstàncies ho facin aconsellable, mentre que la Proposició de Llei diu que poden també funcionar amb règim de consell obert els municipis de menys de dos-cents habitants que gaudeixin d'aprofitaments comunals de rendiment, igual o superior a la quart part dels ingressos ordinaris del seu pressupost, o que tenen característiques especials que ho fan aconsellable. Ambdós preceptes disposen que en aquests casos la constitució del consell obert requereix la petició de la majoria dels veïns, la decisió favorable per majoria de dos terços dels membres de l'ajuntament i l'aprovació per la Comunitat Autònoma (Govern de la Generalitat, expressa la Proposició de Llei). Veiem, doncs, que es tracta de supòsits similars, encara que la Proposició de Llei emprà conceptes més concrets. En tot

cas, es tractaria d'una norma de desplegament d'allò que disposa la Llei de Bases de Règim Local. Entenem que l'esmentat article no afecta el bloc de la constitucionalitat.

2. Pel que fa a la regulació de les competències municipals, ens hem de referir concretament a l'article 65.2 de la Proposició de Llei, en el qual es contempla la prestació dels serveis municipals obligatoris per part de les comarques, quan els municipis hagin obtingut la dispensa corresponent. L'esmena número 110, en proposar la inclusió també de les províncies, planteja un problema sobre el qual és ineludible de pronunciar-se.

Prenent en consideració el raonament exposat per aquest Consell Consultiu, en el Dictamen número 133 (fonament X), i atès el que disposa l'article 89.4 de la Proposició de Llei que ara examinem, en relació amb la prestació dels serveis mínims o obligatoris, cal entendre que el referit article 65.2 no exclou la intervenció provincial quan aquesta sigui escaient. És evident, per tant, que tant el precepte com l'esmena número 110 són adequats a l'ordre constitucional.

VII

Iniciem aquest fonament amb una referència global a dos preceptes de la Proposició de Llei. Es tracta de l'article 57, relatiu a la constitució de comissions d'estudi, d'informe o de consulta en tots els municipis de més de vint mil habitants; i, finalment, l'article 73.2, que crea un «òrgan específic d'estudi i de vigilància del patrimoni històric artístic» en determinats municipis. En aquests casos, la Proposició determina, amb caràcter necessari, el règim organitzatiu dels municipis i les províncies, ja que els òrgans administratius esmentats es converteixen en indis-

pensables en aquelles entitats locals. S'han presentat diverses esmenes de supressió, addició i modificació.

Les prescripcions contingudes en aquests articles han de ser considerades com a traducció de les competències de què gaudeix la Generalitat en matèria de règim local, sense que a aquesta afirmació pugui oposar-se l'esment dels articles 5.A), 20.2 i 32.2 LBRL, segons els quals les disposicions de les Comunitats Autònomes relatives a l'organització dels ens locals estan supeditades, quant a llur aplicació, a allò que estableixen els municipis i les províncies en llurs respectius reglaments orgànics. És clar que aquestes disposicions no poden obtenir la qualificació de bàsiques perquè, com ja va afirmar aquest Consell en el Dictamen número 88 (fonament IX) en relació precisament amb els articles de la Llei de Bases de Règim Local esmentats, «sembla que el legislador estatal ha entès que allò que és bàsic esgota la matèria des d'un punt de vista legislatiu», resultant que, «en els aspectes organitzatius i de funcionament, la competència exclusiva de la Generalitat en règim local s'evapora». «Tot és bàsic, o bé de règim intern». Així mateix, s'afegia en el Dictamen que l'apartat A) de l'article 5 LBRL «suposa àdhuc en algun sentit una infracció del principi de jerarquia normativa (art. 9.3 CE), ja que supedita l'aplicabilitat de la llei autonòmica a la seva no-oposició al que disposin els respectius reglaments orgànics de les entitats locals», i que «no es tracta de negar un àmbit a l'autonomia organitzativa de les entitats locals, sinó que és inadmissible que una extensió sens dubte desmesurada de les normes bàsiques (...) comporti l'anul·lació de la potestat legislativa autonòmica».

Així doncs, els raonaments exposats fins aquí en porten a estimar que els articles 57 i 73.2 són adequats a les normes

constitucionals i estatutàries, si bé aquesta conclusió no pot ésser deslligada de les consideracions fetes abans sobre els articles 5 A), 20.2 i 32.2 LBRL, en relació amb llur possible inconstitucionalitat formal.

VIII

Els títols VII, sobre la província, i VIII, sobre les entitats metropolitanes, comprenen, respectivament, els *articles 84 al 90 i 91 al 93*.

Quant a les províncies, els esmentats articles i les corresponents esmenes no s'apartat substancialment de l'ordenació bàsica (concretament dels articles 33 al 36 LBRL), a pesar que hi hagi normes noves o de desplegament.

Això no obstant, s'han de considerar les *esmenes 135 i 136* a l'article 88.2 c) de la Proposició de Llei, el qual estableix que correspon a la Diputació provincial, en qualsevol cas, la competència de «prestar serveis públics de caràcter supramarcal». Les esmentades esmenes addicionen els serveis públics de caràcter «supramunicipal», amb el matis en la segona esmena, «de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supramarcal» (que és còpia de l'article 36 LBRL). No es planteja cap problema de constitucionalitat.

Respecte a les entitats metropolitanes, els articles 91 al 93 de la Proposició de Llei s'ajusten a allò que disposa l'article 43 LBRL. Ens remetem, per tal de completar la referència a aquests ens, al contingut del nostre Dictamen número 134.

IX

1. Ens correspon examinar ara el títol X de la Proposició de Llei, dedicat a les mancomunitats de municipis. El primer dels seus articles, *el 113*, reitera, a l'apartat 1, el dret dels municipis «d'associar-se

amb altres en mancomunitat per a l'execució en comú d'alguna o algunes obres i per la gestió de serveis de llur competència», reproduint així la norma de l'article 44.1 LBRL. L'*article 114* estableix una limitació, en disposar que «els municipis d'una comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal». El mateix precepte fa una excepció, tot disposant que el Conseller de Governació ha d'autoritzar la constitució de la mancomunitat «si objectivament es demostra la necessitat o la conveniència de l'associació».

La nostra missió ha de consistir, per tant, a examinar la correcció constitucional i estatutària de l'article 114 en relació amb :

a) la limitació del dret d'associació dels municipis;

b) la facultat del Conseller de Governació d'autoritzar la constitució de les mancomunitats.

El reconeixement de les mancomunitats es produeix en relació amb les obres i els serveis que siguin competència dels mateixos municipis que volen associar-se, de tal forma que la constitució d'aquelles entitats no es concep per a l'actuació de competències que puguin correspondre a altres ens, com ara les comarques. En aquest sentit s'ha d'interpretar la limitació continguda a l'article 114 de la Proposició.

Això no obstant, l'expressió «obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal» requereix una atenció especial. Com se sap, la Proposició de Llei de l'organització comarcal de Catalunya regula les atribucions dels ens comarcals «en relació amb les activitats i els serveis de competència municipal» (art. 27.1), que s'han de portar a terme en el marc del programa d'actuació comarcal

(art. 28.1), el qual pot incloure, fins i tot, els serveis gestionats mancomunadament pels municipis en determinats supòsits (art. 28.2). Aquests preceptes no poden ser desconeguts en examinar l'article 114, ja que contribueixen a delimitar els àmbits competencials entre els municipis i les comarques.

En conseqüència, si l'allusió de l'article 114 a les obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal fa referència als àmbits competencials de les comarques que estiguin contemplats a l'esmentat programa, el primer incís del precepte és adequat a la Constitució i a l'Estatut. Si, en canvi, s'entenguessin compresos també obres i serveis de competència municipal mancaria l'esmentada adequació.

El segon incís de l'article 114 excepcionalment prohibeix establerta a l'incís primer, tot atorgant al Conseller de Governació la facultat d'autoritzar la constitució de les mancomunitats. El precepte contempla una intervenció de l'Administració de la Generalitat que, tractant-se de competències comarcals, tal com hem indicat abans, resulta incompatible amb l'autonomia que l'article 5.3 EAC dispensa a les comarques, ja que aquestes queden desaperdudes de forma injustificada d'un àmbit decisor que li és propi, assumint l'Administració autonòmica, segons la redacció actual del precepte, un control d'oportunitat clarament inadmissible, atesa l'amplitud de la fórmula «la necessitat o la conveniència» emprada pel legislador autonòmic.

2. L'article 117 de la Proposició de Llei preveu :

«1. Abans que el ple dels ajuntaments aprovi els estatuts (de la mancomunitat de municipis), se n'ha de donar compte al Departament de Governació, el qual, en el termini d'un mes, pot formular les observacions de legalitat, i

també els suggeriments i les propostes que consideri convenients.

»2. Un cop aprovats definitivament, la mancomunitat ha de trametre còpia dels estatuts al Departament de Governació.

»3. El que estableixen els apartats 1 i 2 s'ha d'aplicar també en el cas de modificació dels estatuts de la mancomunitat.»

Hi ha l'esmena *número 179*, la qual és de supressió de tot el text de l'article.

Creiem que en aquest article, a diferència del 114, abans examinat, no hi concorre cap tipus de control administratiu, ja que els suggeriments i propostes no són vinculants, sinó que de la formulació d'observacions de legalitat, suggeriments i propostes, previs a l'aprovació pels plens dels ajuntaments dels estatuts de la mancomunitat no pot afectar l'autonomia local. (*sic*)

X

Els articles 165 i 166 de la Proposició de Llei regulen els procediments d'impugnació per part de l'Administració de la Generalitat dels actes i acords dels ens locals de Catalunya que infringeixen l'ordenament jurídic o que afecten competències de la Generalitat, s'interfereixen en l'exercici o excedeixen la competència d'aquestes entitats. Aquests preceptes es corresponen amb els articles 65 i 66 LBRL.

Pel que fa a l'article 165.1 és adient advertir que la legitimació de la Generalitat d'acord amb la Llei de Bases de Règim Local està limitada per l'exigència que la infracció de l'ordenament jurídic estigui referida al seu àmbit de competències. Ara bé, com vàrem dir respecte a les esmentades normes bàsiques estatals en el nostre Dictamen número 88 (fonament XVI), la legitimació de la Generalitat, que gaudeix de competència exclusiva en

matèria de règim local, no pot quedar limitada als seus àmbits competencials sectorials.

Quant a l'article 166.1 de la Proposició observem que conté una contradicció amb allò que disposa l'article 66 LBRL, primer paràgraf, pel que fa al termini d'impugnació i, per tant, és inconstitucional.

XI

Examinarem ara el capítol I del títol XIX de la Proposició de Llei, sobre «el patrimoni».

Prèviament a aquest examen específic, però, hem de tenir en compte que la Llei de Bases de Règim Local conté una breu regulació dels béns de les entitats locals. D'una banda, l'article 5, en ordenar les fonts jurídiques dels diversos àmbits del règim local, disposa, a l'apartat D) que, respecte al règim dels béns de les entitats locals, es regeixen, en primer terme, per la Llei de Bases de Règim Local, després per la legislació bàsica de l'Estat que desenvolupi l'article 132 CE, en tercer lloc, per la legislació de les Comunitats Autònomes i, a l'últim, per les ordenances pròpies de cada entitat. D'altra banda, els articles 79 al 83 LBRL estableixen unes regles de caràcter substancial sobre els béns locals.

En relació amb aquestes normes estatals, en el nostre Dictamen número 88 (fonament IX) vàrem dir, quant a l'apartat D) de l'article 5, que : «la literalitat de l'enunciat no sembla correcta en la mesura que vulgui trobar el suport de la competència estatal de l'article 132 CE. Aquest es limita a establir, d'una banda, una reserva de llei sobre el règim jurídic dels béns de domini públic i dels béns comunals, i, d'altra, a assenyalar els princi-

pis que han d'inspirar la legislació. Però de l'article 132 CE no neix cap competència estatal ni la reserva de llei ho és de llei estatal, sinó de llei en sentit tècnic i, per tant, de llei estatal o autonòmica en funció dels respectius àmbits de competència. Per tant, el precepte és innecessari i inconstitucional en la mesura que aboni una interpretació del joc de les clàusules constitucionals. En tot cas, la intervenció estatal s'haurà de produir exclusivament a l'empara de títols competencials (i no ho és l'article 132 CE) i no d'interpretacions del mateix legislador estatal». Pel que fa a la regulació substantiva dels béns locals continguda als articles 79 al 83 LBRL, al fonament XVIII de l'esmentat dictamen, es feia al·lusió que «la possible existència d'un títol estatal en què es pugui emparar aquest capítol s'ha de cercar, en tot cas, en la clàusula de l'article 149.1.18 CE, que, com sabem, ha estat objecte d'una interpretació progressivament amplificadora per part del Tribunal Constitucional».

Totes aquestes argumentacions, que han estat reiterades als nostres Dictàmens número 122 (fonament IV), sobre el Text Refós de les disposicions de Règim Local, i número 127 (fonament III), sobre el Reglament de Béns dels ens locals, permeten fer algunes precisions :

— La Llei de Bases de Règim Local, als articles 79 al 83, estableix de forma concreta i completa les bases respecte al règim jurídic dels béns de les entitats locals.

— Les bases previstes a l'article 149.1.18 CE, relatives al règim jurídic de les Administracions Públiques, poden també comprendre la regulació d'aspectes relatius al règim jurídic dels béns d'aquestes Administracions i, per tant, de les locals, però, en tot cas, no es poden considerar bàsiques normes que són in-subsumibles en aquest concepte.

Fetes aquestes consideracions, examinem ara específicament els articles de la Proposició de Llei que en matèria de béns locals poden suscitar problemes.

1. *L'article 190.3.a)* preveu la possibilitat de derogació de les normes sobre contractació dels ens locals, per tal de permetre a les entitats locals de Catalunya l'adquisició directa de béns a títol oneros quan es produeixin circumstàncies especials (peculiaritats dels béns, necessitats del servei, limitacions del mercat immobiliari i urgència extrema).

La normativa estatal de caràcter bàsic que hem de considerar en relació amb aquesta qüestió és la referida en l'article 5.C) i D) LBRL, la qual cosa suposa tenir en compte, a més d'altres preceptes de la Llei de Bases, les normes contingudes en el Decret 923/1965, del 8 d'abril, que aprovà el Text Articulat de la Llei de Contractes de l'Estat, com també el Reial Decret Legislatiu 781/1986, del 18 d'abril (Text Refós de les disposicions de règim local), principalment quant al Títol VI. Hem de recordar, pel que fa a aquest darrer text, que el seu caràcter bàsic queda matisat pel que estableix la seva Disposició Final 7.^ab), que ja va ésser objecte d'estudi al nostre Dictamen número 122, al qual ens remetem.

L'article 190.3.a) de la Proposició de Llei incideix, de forma directa, sobre un aspecte fonamental del règim contractual de les Administracions públiques, com és ara l'adquisició de béns a títol oneros mitjançant el sistema de contractació directa, sistema que presenta un caràcter més aviat excepcional, ja que implica la disminució d'una sèrie de garanties procedimentals en benefici d'una major agilitat i eficàcia en l'actuació pública. Aquesta excepcionalitat s'infereix clarament de la lectura de la Llei de Contractes de l'Estat (art. 37, per al contracte d'obres, i art. 87, per al de subministraments) i del Text

Refós ja esmentat (art. 120), en el qual es conté una regulació detallada que, fins i tot, inclou alguns dels supòsits contemplats a la Proposició elaborada pel Parlament de Catalunya.

És evident, d'altra banda, que el precepte objecte d'estudi reproduïx l'article 13.2 de la Llei 11/1981, del 7 de desembre, del Patrimoni de la Generalitat, si bé, en aquest darrer text, el Consell Executiu té una intervenció decisòria que no es troba a l'article 190.3.a).

2. Als *articles 193.1.a) i 194* de la Proposició de Llei s'estableix el preceptiu informe del Departament de Governació de la Generalitat en relació, respectivament, amb l'alienació o gravamen de béns patrimonials i amb la permuta d'aquests béns. *L'article 193.1.b)*, per la seva part, es refereix a l'informe del Departament d'Economia i Finances pel que fa als valors mobiliaris. Si l'informe no és favorable, «el Ple ha d'adoptar l'acord d'alienació o de gravamen amb els requisits que estableix l'article 47.2 de la Llei 7/1985» (art. 194).

El Text Refós de les disposicions de Règim Local condiona qualsevol alienació, gravamen o permuta dels béns immobles a l'autorització de l'òrgan competent de la respectiva Comunitat Autònoma, sempre que llur valor excedeixi el vint-i-cinc per cent dels recursos ordinaris del pressupost anual de la corporació (art. 79.1). Ens trobem, com és fàcil comprendre, davant de normes contradictòries entre si, ja que mentre les disposicions estatals estableixen la necessitat d'una autorització administrativa, la Proposició de Llei que dictaminem substitueix aquesta autorització per un informe, el qual, fins i tot, quan és desfavorable per a la corporació, pot ser obviat per la mateixa entitat local.

Plantejat, doncs, aquest conflicte normatiu, la solució s'ha d'extreure del carac-

ter bàsic o no bàsic de les disposicions estatals que són d'aplicació en aquest cas. Podem afirmar que l'existència d'un control, per part de l'Administració autonòmica, sobre les operacions d'alienació, gravamen o permuta dels béns dels ens locals, és essencial o bàsica dins el règim jurídic dels béns de les Administracions públiques.

Això no obstant, no cal veure en la figura de l'autorització administrativa l'única forma de control possible, ja que seria respectuosa de la legislació bàsica estatal l'adopció, per part de les Comunitats Autònomes, d'altres tipus de control, competència que permetrà a l'executiu autonòmic exercir aquells controls que consideri més oportuns en cada cas. Des d'aquest punt de vista, els articles 193.1.a) i 194, com també l'article 193.1.b), són adequats a la Constitució i a l'Estatut.

3. *L'article 202* de la Proposició de Llei, relatiu a la utilització dels béns de domini públic de les entitats locals, diferencia, com ho fa la normativa estatal (especialment el Reglament de Béns de les Entitats Locals) entre ús comú, que pot ésser general o especial, en aquest darrer cas si hi concorren circumstàncies de perillositat, d'intensitat d'ús o altres de semblants, i ús privatiu, i estableix que l'ús comú general s'exerceix lliurement d'acord amb la naturalesa dels béns, els actes d'afectació i les disposicions generals. Fins ara hi ha plena identitat entre la normativa estatal i la de la Proposició. És a partir d'aquí quan es produeixen diferències entre ambdues normatives, concretament en els punts següents: la Proposició de Llei no diferencia entre ús normal i anormal dels béns de domini públic, cosa que fa la normativa estatal; la Proposició diu que l'ús comú especial es pot subjectar a una llicència mentre que la norma estatal el sotmet sempre, i amb referència so-

lament a l'ús comú especial normal a dita llicència; la Proposició subjecta l'ús privatiu inherent a l'afectació de béns, que comporta la transformació o modificació del domini públic a una concessió administrativa, i que no comporta cap transformació ni modificació del domini públic a llicència, mentre que la normativa estatal subjecta a concessió administrativa l'ús privatiu dels béns de domini públic en tot cas i l'ús anormal d'aquests béns.

Ara bé, aquestes diferències normatives són constitucionalment possibles perquè les regles estatals, establertes en un Reglament, no tenen el caràcter de bàsiques ni es poden subsumir en aquest concepte a l'empara de les competències estatals en matèria de règim jurídic de les Administracions Públiques (art. 149.1.18 CE).

Encara, però, cal examinar la possible incidència en el tema de la competència estatal per establir la legislació bàsica sobre concessions administratives (art. 149.1.18 CE). En aquesta matèria, segons l'article 10.1.2 EAC, la Generalitat ostenta la competència de desenvolupament legislatiu i d'execució en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi. Sembla, doncs, que pel que fa a concessions administratives la Generalitat s'ha d'adaptar als criteris que assenyalen les bases estatals. Però creiem que respecte a la qüestió relativa als supòsits en què s'ha d'exigir concessió administrativa per a l'ús dels béns locals de domini públic, no existeix cap norma legal bàsica estatal que els determini i pot restar, per tant, aquesta concreció a l'exercici de la corresponent competència que ostenta la Generalitat.

4. *L'article 207* de la Proposició de Llei disposa:

«1. Els ens locals han d'inscriure en el Registre de la Propietat llurs béns immo-

bles i drets reals.

»2. Són exempts d'inscripció els béns de domini públic d'ús general.

»3. Per a la inscripció dels béns i els drets en el Registre de la Propietat s'ha d'aplicar el que disposa la legislació hipotecària.»

L'esmena *número 285* és de supressió de tot el text de l'apartat 2 i l'esmena *número 286* el modifica en el sentit que «no serà obligatòria la inscripció dels béns de domini públic d'ús general».

L'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'ordenació de registres, concretament dels registres en matèria de Dret privat (així ho ha manifestat el Tribunal Constitucional en les sentències 71/1983, del 29 de juliol, i 157/1985, del 15 de novembre) entre els quals s'ha d'incloure el Registre de la Propietat Immobiliària.

Entenem que l'expressió «ordenació dels registres» es refereix a l'organització i planta del servei públic i de l'oficina registral i també als efectes de la inscripció, però no a la fixació dels pressupostos extraregistrals perquè un acte o un bé pugui accedir al Registre. En conseqüència, l'article 207 i les correlatives esmenes són adequades al bloc constitucional.

XII

1. Els *articles 290 i següents* de la Proposició de Llei tracten «del personal al servei dels ens locals». Pot suscitar algun dubte de licitud constitucional l'al·lusió a l'anomenat *personal interi* (arts. 290, 298 i 312), atès que ni la Llei de Bases de Règim Local (art. 89) ni la Llei 30/1984, del 2 d'agost, sobre Mesures per a la Reforma de la Funció Pública, fan referència a la dita categoria.

Cal recordar, tanmateix, que el Text Refós de les disposicions de Règim Local, al títol VII, regula les qüestions relatives al personal de les entitats locals,

tot reconeixent l'existència del personal interi, la qual cosa demostra la seva existència normativa com a tal categoria. Quant al possible caràcter bàsic de l'esmentat títol VII del Text Refós, i, en concret, de l'article 128, ens remetem a l'exposició feta per aquest Consell Consultiu al Dictamen número 122 (fonament V).

2. *L'article 293.3* de la Proposició de Llei estableix que la selecció per a l'accés a la condició de funcionari de carrera o de personal laboral de les Corporacions locals s'ha de fer d'acord amb les regles sobre programes mínims i titulació contingudes en la normativa bàsica de l'Estat i al desenvolupament per reglament de la Generalitat, el qual ha de determinar, si escau, els diplomes lliurats per l'Escola d'Administració Pública, complementaris dels títols acadèmics, que s'han d'exigir per participar en les proves selectives. Hi ha l'esmena número 321, de supressió d'aquest text.

Entenem que el precepte contradia la base continguda a l'article 100.2.b) LBRL i per tant vulnera l'ordre constitucional.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents opinem en

CONCLUSIÓ

1. La Proposició de Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, dictaminada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, és conforme a l'ordre constitucional i estatutari, llevat dels preceptes següents: article 114, segon incís, article 166.1, i article 293.3.

2. Els articles 57, 73.2 i 165.1 són adequats a l'ordre constitucional i estatutari si s'interpreten en el sentit expressat en el present Dictamen.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al lloc i la data indicats al començament.