



Generalitat de Catalunya

El Clip

Valoració de les últimes modificacions de la Llei municipal i de règim local de Catalunya

Presentació

La Llei 21/2002, de 5 de juliol, ha dut a terme la darrera i més àmplia de les modificacions de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC) que s'han aprovat des de la seva promulgació.

El comentari que ara es presenta fa un repàs d'aquestes modificacions i s'atura especialment en l'anàlisi dels canvis introduïts per la Llei 21/2002, de 5 de juliol, entre els quals destaquen les mesures de foment a la constitució de mancomunitats de municipis, la creació *ex novo* de la figura de les comunitats de municipis, la potenciació de les entitats municipals descentralitzades, els canvis en l'organització municipal i el reforçament de les competències municipals, bo i destacant, en aquest sentit, la incorporació del principi de subsidiarietat i d'atribució preferent de les competències a l'administració més pròxima als ciutadans.

El director de l'IEA

Sumari

- 1. Presentació**
- 2. Estructura territorial dels municipis**
- 3. Mancomunitats i comunitats de municipis**
- 4. Entitats municipals descentralitzades**
- 5. El padró municipal d'habitants**
- 6. Organització municipal**
- 7. Competències municipals**

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics
Bda. de St. Miquel, 8 (Palau Centelles)
08002 Barcelona
tel. 933429800 - fax 933429801
iea@governacio-ri.gencat.es
www.gencat.net/governacio-ri/iea

Edició: octubre 2002

Dipòsit legal: B. 29062-2000
Impressió: Sprint Copy



El Clip n° 19

**VALORACIÓ DE LES ÚLTIMES MODIFICACIONS
DE LA LLEI MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL
DE CATALUNYA**

Treball realitzat per Josep Mir i Bagó, professor titular de dret administratiu de la Universitat
Pompeu Fabra



1. Presentació

En el decurs dels darrers mesos la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC) ha estat objecte de diverses modificacions. La més recent, que també és, amb diferència, la que presenta un major abast, és la duta a terme per la Llei 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la LMRLC, la qual afecta un nombre considerable dels seus preceptes. Pocs mesos abans, la Llei 3/2002, de 22 de març, de quarta modificació de la mateixa Llei, havia adoptat mesures per limitar el fenomen de l'anomenat transfuguisme. Entra l'una i l'altra, la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya, també modificava la Llei municipal, tot derogant-ne l'article 72.¹

Aquest comentari té l'objecte d'analitzar els punts més destacats d'aquestes darreres modificacions, amb referència també, per la seva importància per al tema de l'estructura territorial dels municipis, a la Llei 13/1998, de modificació de la LMRLC, en relació amb els requisits exigits per constituir municipis nous.²

2. Estructura territorial dels municipis

L'elevada fragmentació del mapa municipal de Catalunya, amb molts municipis que no arriben a uns mínims demogràfics raonables per garantir-ne la viabilitat, fa que el debat sobre la reforma del mapa municipal sigui un tema recurrent en qualsevol escenari de revisió de la legislació de règim local. Recordem que va ser precisament aquest el punt que va assolir major impacte en l'opinió pública dels tractats per l'Informe de la Comissió d'Experts sobre Organització Territorial de l'any 2000, una de les recomanacions de la qual va ser precisament la de suprimir els nombrosos municipis menors de 250 habitants que hi ha a Catalunya.³ És clar, com veurem tot seguit, que les modificacions a la LMRLC aprovades els darrers anys no assumeixen aquesta recomanació.

La Llei 13/1998, de 19 de novembre, té com a principal finalitat l'enduriment de les condicions que caldrà complir per constituir un municipi nou, i la seva aportació més significativa en aquest sentit és complementar els tradicionals requisits de caràcter general exigits per la legislació de règim local amb dues noves condicions concretes i tangibles: només es poden crear nous municipis si cada un dels resultants de la segregació té com a mínim 2.000 habitants i si entre els nuclis de població més propers dels municipis resultants hi ha una franja de com a mínim 3.000 metres.

¹ Advertim que entre les anomenades Llei de quarta modificació i Llei de setena modificació només n'hi ha una altra (la realitzada per la Llei de turisme), de manera que cal suposar que com a mínim una de les dues expressions és errònia. De fet, ho són totes dues, d'errònies. La Llei 3/2002, anomenada de quarta modificació de la LMRLC, de fet és la sisena modificació d'aquesta Llei, tal com es recull en la disposició transitòria segona de la Llei 21/2001. I aquesta darrera, dita de setena modificació, en realitat és la vuitena, ja que la setena és la que fa la Llei 13/2002, de turisme, en la seva disposició final primera. L'ús abusiu de lleis de pressupostos, d'acompanyament o de lleis sectorials diverses per anar introduint modificacions a una llei institucional complexa, com és la de règim local, acaba portant a la situació que ni el mateix legislador sembla conèixer quina és realment la legislació vigent en aquest tema; tot, és clar, en detriment d'uns mínims elementals de seguretat jurídica. Si tenim en compte el desenvolupament assolit pels mitjans i les tecnologies de tractament de la informació, resulta com a mínim insòlita la incapacitat per oferir dades fidedignes sobre totes i cada una de les modificacions de què són objecte les lleis catalanes.

² Les modificacions anteriors de la LMRLC són degudes a les disposicions següents: Llei 13/1988, de pressupostos de la Generalitat per a 1989; Llei 9/1994, sobre funció pública; Decret legislatiu 13/1994, sobre funció pública, i Llei 1/1998, de política lingüística.

³ Es tracta de l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, elaborat el desembre de 2000 per la comissió d'experts creada per Acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups del Parlament de Catalunya.

Aquesta mesura es va justificar en els debats parlamentaris com a reacció davant la creació per sentència judicial de diversos municipis, malgrat la resolució en contra del Govern de la Generalitat, i comptant en algun cas el nou municipi amb una població extremadament reduïda.⁴ Tot i que aquesta Llei ha servit per aturar el degoteig de nous municipis d'escassa població creats per sentència judicial, aquest objectiu segurament també s'hauria pogut assolir per altres vies menys rígides.

Malgrat que molt discutible, la jurisprudència que ha donat lloc als quatre nous municipis esmentats a la nota inclosa en el paràgraf anterior se sol fonamentar en la constatació que l'Administració de la Generalitat o bé no es pronuncia sobre la segregació sol·licitada, optant per denegar-la per silenci administratiu (l'exemple més clar d'aquesta actitud és el de Salou), o bé adopta una resolució poc justificada, a judici del Tribunal, sense entrar a desmuntar les raons esgrimides pels segregacionistes. Coneixent aquesta jurisprudència, una via alternativa per evitar l'eventual creació de nous municipis catalans per sentència judicial seria la de reforçar els arguments i els informes sobre la inviabilitat del nou municipi pretès que s'aporten a les actuacions judicials.

I és que, en pura lògica, el que hom hauria d'exigir a un municipi nou, més que uns mínims de població, que no compleixen les dues terceres parts dels municipis catalans, és que tingui unes condicions (demogràfiques, territorials, econòmiques, socials) mínimes de viabilitat. I ni la xifra dels 2.000 habitants demostra la viabilitat dels nous municipis ni podem donar per suposat que tots aquells que no arriben a aquesta població no ho són, de viables, ja que hi ha actualment a Catalunya alguns centenars de municipis de menys d'aquesta població que gaudeixen de prou bona salut.

Aquest elevat llistó demogràfic que posa la Llei 13/1998 per a la creació de municipis nous contrasta amb el manteniment de nombrosos municipis de població molt reduïda (per exemple: més de 200 municipis de Catalunya no arriben a 250 habitants).

La mateixa Llei municipal és conscient del problema que suposa l'elevada fragmentació del mapa municipal de Catalunya. Així ho palesa el fet que els seus articles 20 i 21 recullen un mandat al Govern d'adoptar mesures de foment per a la fusió o agregació voluntària de municipis i, si aquestes mesures de foment "no són suficients per garantir un nivell homogeni en la prestació de serveis de competència municipal", li donen també cobertura legal per impulsar un procés de reforma de l'organització municipal, la qual hauria de ser aprovada per llei. Aquestes mesures de foment únicament han servit per obtenir la supressió voluntària d'un municipi des que es va promulgar la Llei municipal.⁵ Per altra banda, el Govern no ha fet ús de la previsió de l'article 21 LMRLC d'impulsar un procés de reforma de l'organització municipal.

En aquest context, l'Informe de la Comissió sobre Organització Territorial (esmentat a la nota 3) va formular la proposta que el Govern elabori un Pla d'agregacions i fusions municipals per als municipis de menys de 250 habitants. Aquesta va ser la proposta de l'Informe que va assolir major impacte mediàtic i va atreure les crítiques i l'oposició de bona part dels grups parlamentaris.

La no-assumpció per part del Parlament de la citada proposta de promoure la supressió dels municipis de menys de 250 habitants es palesa en la Llei 21/2002, la qual afegeix un article 20 bis i modifica l'article 21 de la Llei municipal amb la finalitat de sumar un condicionant nou a la capacitat del Govern de promoure un procés de reforma de l'estructura municipal: a més de promoure fusions o agregacions voluntàries de municipis, el Govern també haurà d'impulsar mesures de foment per a la constitució de man-

⁴ El cas més pintoresc és Riu de Cerdanya, creat l'any 1997 per sentència del Tribunal Suprem, malgrat comptar amb només 54 habitants. Els altres municipis creats per sentència del Suprem són Salou (1989, 5.104 habitants), l'Ampolla (1990, 1.323 habitants) i Sant Julià de Cerdanyola (1994, 235 habitants).

⁵ Es tracta de Palmerola, de 20 habitants, que va acceptar de fusionar-se amb les Lloses (Decret 57/1991, de 25 de març).

comunitats, i només quan unes i altres mesures no siguin suficients per garantir un nivell homogeni en la prestació de serveis municipals llavors el Govern podria impulsar iniciatives més dràstiques de supressió de municipis.

En definitiva, l'última de les modificacions legislatives aprovades al capítol dels termes municipals té com a principal finalitat la de condicionar encara més la ja tradicionalment tímida aposta de la Llei municipal de facultar el Govern per emprendre polítiques imperatives de racionalització del mapa municipal, les quals en tot cas haurien de seguir un ampli procés de debat i participació abans de ser aprovades per llei.

En un altre ordre de coses, la Llei 21/2002 també afegeix un nou apartat a l'article 17 LMRLC, amb la finalitat d'assegurar que els expedients d'agregació total i de fusió de municipis s'hauran de sotmetre a consulta dels veïns. Amb aquesta exigència s'omple un buit injustificat en la legislació vigent fins ara, tot assumint en certa manera la doctrina propugnada per la Carta europea de l'autonomia local,⁶ ja que és clar que en tots els processos d'alteració de l'estructura municipal la consulta dels veïns, si no la seva conformitat, hauria de ser sempre un requisit imprescindible.

3. Mancomunitats i comunitats de municipis

No hi ha dubte que les mancomunitats i la nova figura de les comunitats de municipis són les que mereixen una major atenció per part de la Llei 21/2002. En relació amb les mancomunitats, tot i que aparentment aquesta llei de modificació de la LMRLC afegeix quatre articles nous, de fet aquestes addicions són més el resultat de fragmentar i reglamentar més la normativa vigent fins ara que no fruit de regulacions noves amb substantivitat pròpia. Així, una primera observació que cal fer als articles 3 i 21 a 29 de la Llei 21/2002, que són els referits a les mancomunitats de municipis, és el seu to excessivament reglamentista, en molts casos inadequal per una llei, i, de retruc, limitatiu per al desenvolupament autònom de les iniciatives municipals de mancomunació.

La regulació que fa la Llei 21/2002 del procediment i els requisits per a la constitució o la dissolució de mancomunitats és substancialment la mateixa que ha estat vigent fins ara. Hi ha, tanmateix, una diferència significativa: a diferència del que preveïen els articles 115 i 116 de la Llei municipal vigent fins el passat juliol, amb la modificació d'aquests preceptes deixa d'estar prevista la consulta a les diputacions provincials, a més a més dels consells comarcals, de l'expedient de constitució i del de dissolució de la mancomunitat. El problema és que la Llei bàsica de règim local (article 44) exigeix aquesta consulta, de manera que encara que la LMRLC deixi de requerir-la, la consulta a les diputacions per constituir o dissoldre mancomunitats segueix essent obligada. Per tant, el que pot acabar provocant la modificació feta per la Llei 21/2002 en aquest punt, sens dubte guiada per la voluntat de palesar el rebuig a les diputacions provincials, són més dubtes a l'hora de tramitar els expedients i eventuais motius d'anul·labilitat de mancomunitats constituïdes sense formalitzar aquesta consulta.

L'aportació més novedosa que fa la Llei 21/2002 a la regulació de les mancomunitats és la previsió de mesures concretes de foment d'aquestes, comproment en certa forma al Govern en aquesta direcció. Són diversos els preceptes afegits per aquesta llei a la LMRLC que tenen aquesta finalitat.

En primer lloc, ja s'ha fet referència en l'anterior apartat a l'addició d'un article 20 bis, el qual insta el Govern a impulsar mesures de foment per a la constitució de mancomu-

⁶L'article 5 d'aquesta Carta propugna la consulta per referèndum en els processos d'alteració de termes municipals. Tot i que l'Estat espanyol, en ratificar la Carta, va manifestar la seva reserva en relació amb aquest precepte, com a mínim la consulta als veïns és del tot recomanable.

nitats i indica, a títol d'exemple, que aquestes mesures poden consistir en ajuts econòmics i tècnics o en previsions especials en la distribució del Fons de cooperació local i en l'assignació de subvencions finalistes, entre altres. Atesa la seva ubicació en l'articulat de la Llei municipal, aquestes mesures de foment de les mancomunitats s'han d'entendre com a addicionals a les de foment de l'agregació o fusió de municipis, i en tot cas prèvies a possibles iniciatives governamentals de reforma més dràstica del mapa municipal.

Per tant, el legislador opta per fomentar les mancomunitats com a remei als problemes derivats de l'excessiva fragmentació del mapa municipal, i com a alternativa a la supressió dels municipis més petits. No entrarem ara a debatre la qüestió, molt complexa i polèmica, de si la mancomunitat és efectivament o no un remei viable per a les limitacions dels petits municipis; del que no hi ha dubte és que la majoria de mancomunitats que actualment hi ha a Catalunya (un total de 88)⁷ no tenen la finalitat d'apropar als municipis petits obres o serveis que aquests no poden prestar pel seu compte, sinó la d'implicar municipis de grandària diversa en l'establiment d'obres o serveis que per raons d'impacte territorial (aigua, residus, sanejament), d'economies d'escala (serveis a disminuïts, protecció civil), de proximitat o fins i tot confusió dels nuclis respectius, o altres, els implicats estimen convenient de planificar o gestionar conjuntament. Les mancomunitats, en definitiva, resolen en igual o major mesura les necessitats dels municipis mitjans o grans que les dels petits.

Ateses les anteriors consideracions, caldria evitar que la vinculació que fa el nou article 20 bis LMRLC de les mancomunitats de municipis a la resolució dels problemes derivats de l'existència de molts municipis petits limités la utilitat i la potencialitat real de les mancomunitats, les quals, en la pràctica, serveixen per a moltes altres finalitats. Seria convenient que, en dissenyar les mesures de foment de les mancomunitats que li requereix la Llei, el Govern tingués en compte la utilitat real d'aquestes institucions i no només la relacionada amb les necessitats dels municipis més petits.

En segon lloc, també expressa aquest nou compromís de la Llei municipal amb la voluntat de promoure i fomentar les mancomunitats de municipis el seu nou article 117.IV, que indica al Govern que ha de prestar assessorament i suport per a la constitució de mancomunitats, i que les obres i serveis proposats per aquestes s'han d'incloure amb caràcter prioritari en el Pla director d'inversions locals de Catalunya.

Finalment, l'article 45 de la Llei 21/2002 afegeix un nou apartat a l'article 179 LMRLC amb la finalitat de disposar que el Fons de cooperació local de Catalunya ha de reservar un percentatge de la participació dels municipis en els ingressos de la Generalitat a distribuir entre mancomunitats i comunitats de municipis. Caldria evitar que l'aplicació d'aquesta previsió tingui l'efecte contraproductiu de donar lloc a una proliferació innecessària de mancomunitats i comunitats de municipis, estimulades per l'afany d'accedir a recursos econòmics addicionals.

És clar, en definitiva, l'interès de la Llei 21/2002 d'incorporar la promoció i el foment de les mancomunitats com un dels eixos bàsics de la política de govern local a Catalunya. Aquesta opció és rupturista amb la versió originària de la LMRLC, interessada més aviat en potenciar els consells comarcals, sovint a costa de les mancomunitats existents. Coherentment amb aquell plantejament, la Llei d'organització comarcal de Catalunya facilita la comarcalització de serveis mancomunats, procés que en els anys subsegüents a la institucionalització de les comarques es va dur a terme en alguns indrets, i en regular les mancomunitats la LMRLC ve establint la limitació que els municipis d'una comarca no es poden mancomunar amb municipis d'una comarca diferent si

⁷Segons dades del llibre de J.M. Martínez-Alonso i Tamyco Ysa, *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya*, editat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

la mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el Programa d'actuació comarcal (article 114 en la versió originària de la LMRLC, i 113.4 en la versió resultant de la Llei 21/2002).

La legislació catalana de règim local ha prioritzat, doncs, els consells comarcals per davant de les mancomunitats, i un dels efectes més significatius de la Llei 21/2002 seria la recuperació de la mancomunitat de municipis com a institució a protegir i promoure en el marc institucional de Catalunya. Tanmateix, aquesta mateixa Llei té cura en assegurar que la promoció de les mancomunitats de municipis ha de ser en qualsevol cas sense detriment de la preeminència de les institucions comarcals en les relacions de col·laboració entre els municipis. Així ho hem d'entendre a la vista de l'apartat 3 del nou article 20 bis LMRLC: "per poder gaudir de les mesures de foment a què es refereix l'apartat 2 [és a dir, totes les previstes en aquesta Llei], és una condició necessària que l'objectiu de la mancomunitat municipal que es pugui constituir sigui compatible amb les determinacions del Programa d'actuació de la comarca o les comarques corresponents".

Aquesta previsió, si s'aplica efectivament, pot limitar l'accés de moltes mancomunitats a les mesures de foment previstes per a aquelles. A més, i des d'un punt de vista conceptual, implica donar als consells comarcals una enorme capacitat d'influència en les dinàmiques d'associacionisme municipal en detriment de l'autonomia dels ajuntaments en aquest àmbit.

La gran novetat de la Llei 21/2002, com ja hem apuntat, és la figura de les comunitats de municipis. Aquesta Llei afegeix un nou capítol II al títol X de la LMRLC, articles 117.V a 117.XIV, amb l'objecte de definir i regular aquesta nova institució. Segons el nou article 117.V LMRLC, les comunitats són fruit de l'associació voluntària entre dos o més municipis, amb la finalitat de gestionar i executar tasques i gestions comunes, si bé, a diferència de les mancomunitats, no tenen personalitat jurídica pròpia. Aquesta dada de la manca de personalitat jurídica és probablement el tret més significatiu de les comunitats de municipis; dada que, segons l'article 117.V.2, no impedeix que els acords d'aquestes mancomunitats siguin vinculants per a tots els municipis agrupats i tinguin eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis associats.

Aquesta institució de la comunitat de municipis té un antecedent immediat, si bé amb perfils força diferents, en la figura dels agrupaments de municipis propugnada per l'Informe de la Comissió d'Experts sobre Organització Territorial (mencionat a la nota 3), la qual s'inspirava en les agrupacions de municipis per al manteniment d'un secretari comú, ja tradicionals en l'ordenament local espanyol. L'altre antecedent és el règim local francès, on la molt més accentuada fragmentació del mapa municipal ha portat a un desenvolupament molt ric de fórmules associatives i de col·laboració entre els ajuntaments.

La creació de la comunitat i la determinació dels seus membres, continguts competencials i econòmics, organització i normes de funcionament s'han d'establir mitjançant conveni aprovat per majoria absoluta de cada un dels municipis interessats, i publicat en el BOP. Per tant, el que en la mancomunitat són els estatuts (document constitutiu i marc normatiu), en la comunitat ho és el conveni.

Els altres aspectes més importants del règim previst per a les comunitats de municipis són els següents. En primer lloc, l'objecte de la comunitat pot ser més o menys el mateix que el d'una mancomunitat: obres, serveis o activitats determinats de la competència dels municipis associats. Hem d'entendre, per tant, que comunitats i mancomunitats de municipis són institucions alternatives per assolir les mateixes finalitats. Els ajuntaments interessats en associar-se en alguna activitat d'interès comú hauran d'optar, per tant, entre una o l'altra institució, en el benentès que ambdues poden ser igualment aptes per a aquesta finalitat. En segon lloc, també són fins a un cert punt similars les regles que s'aplicaran en el govern de la comunitat i les previstes per a la mancomunitat. En els nous articles 117.X i següents de la Llei municipal es preveu que les comunitats han de tenir

dos òrgans principals: el consell, en el qual han d'estar representats tots els municipis associats, i el president o presidenta, que és l'alcalde o alcaldessa d'un dels municipis associats, elegit pel consell. En el cas de les mancomunitats, els estatuts tenen un major marge d'autonomia organitzativa, però també estan condicionats pel requisit d'haver d'integrar representants de tots els municipis associats. Tanmateix, en no establir-se legalment la necessitat que hi hagi un president, en la gestió de les mancomunitats sovint assumeix un cert protagonisme la figura del gerent, la qual difícilment té cabuda en les comunitats.

Pel que hem dit fins ara, la comunitat se'ns presenta com una institució creada per municipis associats amb aquesta finalitat que han formalitzat i solemnitzat aquesta associació; una institució que té fins propis i una estructura de govern capaç d'adoptar decisions. Tot això sense tenir personalitat jurídica.

La manca de personalitat jurídica, tanmateix, incideix en els aspectes més operatius i de funcionament de la institució. Així, la secretaria (article 117.XII) i la intervenció (article 117.XIV.4) de la comunitat són a càrrec dels responsables de la secretaria i intervenció d'un dels municipis associats; la responsabilitat dels municipis és solidària (article 117.IX.2) i els recursos i la gestió econòmica de la comunitat s'expressen i es fragmenten en els pressupostos dels diferents municipis associats, que els han de reflectir amb una secció pròpia.

En aquest darrer punt hi ha probablement la principal feblesa de les comunitats de municipis. Normalment, les mancomunitats més actives són aquelles que tenen fonts de recursos vinculades directament als rendiments dels serveis que presten, de manera que no han de dependre d'aportacions voluntàries dels municipis associats. En no tenir personalitat jurídica, la comunitat no pot tenir pressupostos propis ni disposar de recursos independents als dels municipis associats. Els recursos de la comunitat dependran, per tant, del que any rere any aprovi cada un dels ajuntaments associats quan faci els seus pressupostos; en la mesura que tots els municipis siguin socis lleials, i que cap d'ells no prefereixi destinar a altres finalitats els recursos compromesos amb la comunitat, aquesta tindrà viabilitat econòmica; però si el clima d'entesa entre els ajuntaments associats passa per un mal moment, la comunitat pot resultar paralitzada immediatament, amb molta més facilitat que la mancomunitat de municipis.

En tot cas, cal valorar positivament la institució d'aquesta nova figura, la qual enriqueix les opcions de col·laboració entre els ajuntaments, i el temps ens dirà què de millor o de pitjor representa en comparació amb les mancomunitats. De fet, ja hi ha a Catalunya moltes experiències de cooperació municipal formalitzades mitjançant conveni, que segurament poden ser un antecedent d'aquestes comunitats sense personalitat jurídica pròpia.

4. Entitats municipals descentralitzades

Una altra de les finalitats de la Llei 21/2002 és potenciar la figura de les entitats municipals descentralitzades. Tot i que originàriament aquestes entitats varen ser instituïdes per atendre principalment necessitats de titularitat i administració de béns, ja des de la segona meitat del segle XIX varen proliferar més les que se justifiquen en la necessitat d'oferir un àmbit limitat d'autoadministració a poblacions privades de la condició de municipi. Aquestes entitats són especialment abundants en les comunitats del nord peninsular, on es combinen la fragmentació de l'estructura demogràfica en nombrosos nuclis de població i la concentració del mapa municipal amb la integració freqüent de nombroses poblacions en un mateix municipi.

A Catalunya, tot i que hi ha condicions d'estructura demogràfica favorables a la proliferació d'aquest tipus d'entitats (dels aproximadament quatre mil nuclis de població diferenciada "només" hi ha poc menys de mil municipis), a la pràctica no s'ha desenvolupat

pat, de manera que només n'hi ha cinquanta.⁸ I el cert és que podria resultar d'interès potenciar les entitats municipals descentralitzades com una mesura addicional de foment de la supressió dels municipis petits, als quals l'ordenament els podria oferir d'aquesta manera la possibilitat d'assolir un grau d'autoadministració més adequat a la realitat de les seves capacitats i els seus recursos.

Hem d'interpretar precisament en aquesta direcció els canvis introduïts pels articles 17 a 20 de la Llei 21/2002 als articles 76, 78, 79 i 80 LMRLC. A part d'algunes millores molt puntuals en la regulació del procediment de creació i del govern d'aquestes entitats, el més significatiu d'aquestes modificacions és una notable ampliació de les seves competències (s'afegeixen a les vigents les d'ordenació del trànsit de persones i vehicles, les de conservació i manteniment dels parcs i jardins i dels béns del patrimoni històric i artístic, i les relatives a activitats culturals i esportives), així com la previsió de la possible participació de les entitats descentralitzades en els ingressos del municipi respectiu.

Tot i que les modificacions indicades es plantegen en termes molt moderats i un xic ambigu (especialment la relativa a la participació en els ingressos municipals), el cert és que estem davant una clara aposta del legislador per potenciar el paper que poden tenir les entitats municipals descentralitzades a l'Administració local de Catalunya. Caldrà veure si aquesta nova regulació ajuda també a racionalitzar l'estructura del mapa municipal.

5. El padró municipal d'habitants

Els articles 5, 6 i 7 de la Llei 21/2002 donen nova redacció als articles 38, 39 i 40 LMRLC, els quals regulen el padró municipal d'habitants. El caràcter innovador d'aquesta modificació és nul, ja que es limita a adaptar la Llei municipal catalana als canvis introduïts per part de la Llei estatal 4/1996, de 10 de gener, a la regulació d'aquesta matèria a la Llei estatal bàsica de règim local.

Aquest fet posa una vegada més de manifest el dubte sobre fins a quin punt té sentit que la legislació autonòmica de desenvolupament es limiti a reproduir preceptes de la legislació bàsica estatal sense afegir-hi pràcticament res de nou. En el cas del padró municipal d'habitants aquest dubte es planteja amb especial virulència: la regulació d'aquesta matèria és molt més completa i exhaustiva a la LRBRL (que li dedica tres articles, dos d'ells, molt llargs) que no pas a la LMRLC (que també li dedica tres articles, però molt més curts); per tant, els funcionaris municipals i altres operadors en aquesta matèria han d'atendre més la normativa estatal, que és més completa, que la catalana, la qual només recull part de les previsions de la legislació bàsica, sense afegir-hi pràcticament res de nou.

En aquest context, quan canvia la regulació bàsica estatal (com va passar l'any 1996), els preceptes de la legislació autonòmica de desenvolupament esdevenen inaplicables, situació que es pot perllongar uns quants anys (sis en aquest cas), donant lloc a la inevitable confusió que genera el manteniment de preceptes de la Llei municipal contradictoris amb la nova regulació bàsica de l'Estat. Atesos aquests problemes, si la legislació autonòmica de desenvolupament no ha d'afegir res d'innovador a la legislació bàsica de l'Estat, sinó tot el contrari, el més raonable, en termes de seguretat jurídica, seria probablement no tocar el tema i deixar clar als operadors jurídics que la regulació del padró és la que resulta de la normativa estatal.

6. Organització municipal

Són diverses les modificacions introduïdes per les lleis 3/2002 i 21/2002 a la regulació

⁸ A títol de comparació: a Castella i Lleó n'hi ha 2.214; a Cantàbria, 377; a Navarra, 392, i a Àlaba, 278 (dades del llibre *Municipis amb nuclis agregats*, editat per la FMC l'any 1995).

de l'organització municipal per la LMRLC. Les més significatives són les analitzades en els apartats següents.

Advertim, en primer lloc, algunes modificacions introduïdes pels articles 10 i 11 de la Llei 21/2002 als articles 50 i 51, relatius a les atribucions dels alcaldes i dels plens municipals. Totes aquestes modificacions tenen la seva causa en la modificació prèvia dels articles 21 i 22 LRBRL, duta a terme per la Llei estatal 11/1999, de 21 d'abril, la qual va alterar l'equilibri d'atribucions entre alcalde i ple fet per la legislació bàsica de règim local. En la mesura que els articles 50 i 51 LMRLC vénen a reproduir els 21 i 22 LRBRL, en què aquests darrers són modificats, és normal que s'impulsi la modificació de la LMRLC per adaptar-s'hi. El que ja no és tan comprensible és que aquesta adaptació només sigui parcial, de manera que se genera una greu inseguretat jurídica.

Efectivament, la Llei estatal 11/1999 va modificar substancialment els articles 21 i 22 LRBRL, tot incrementant diverses de les atribucions de l'alcalde i compensant-ho amb el reforçament de les potestats de control del ple. Ara la Llei 21/2002 sembla voler adaptar el redactat dels articles 50 i 51 LMRLC a aquells canvis, però només en recull alguns, sense fer esment d'altres. I així ens trobem, per exemple, que mentre la LRBRL reconeix la capacitat dels alcaldes per contractar obres o serveis o per adquirir béns fins a un deu per cent del pressupost, la LMRLC manté el topall del cinc per cent. Així mateix, no s'incorporen a la LMRLC les modificacions introduïdes per la Llei estatal 11/1999 al règim de funcionament dels òrgans municipals que potenciaven els drets de participació i de control per part dels regidors i dels grups, compensant d'aquesta manera el reforçament de les potestats de l'alcalde.

Naturalment, el fet que la LMRLC no incorpori la majoria de les modificacions introduïdes a la LRBRL per la Llei 11/1999 no vol dir que aquestes modificacions no siguin vigents a Catalunya, que ho són clarament, només que s'obliga els operadors jurídics a seguir contrastant pacientment quins dels preceptes de la Llei municipal s'han de seguir inaplicant en haver esdevingut contraris a la normativa bàsica, en perjudici de la seguretat jurídica i de la mateixa efectivitat de la Llei municipal.

En segon lloc, la Llei 21/2002 també adequa la LMRLC a la nova regulació de les anomenades comissions informatives municipals (comissions d'estudi, d'informe o de consulta del ple) resultant de la Llei estatal 11/1999, de modificació de la LRBRL. La modificació en aquest punt és la següent: mentre que l'article 57 LMRLC exigia l'existència d'aquestes comissions en els municipis de més de vint mil habitants, la Llei estatal 11/1999 les declara obligatòries en els de més de cinc mil i, tot i que aquesta darrera disposició preveu expressament el respecte per a d'altres opcions previstes a les lleis autonòmiques, ara es modifica l'esmentat precepte de la Llei municipal a fi de fer obligatòries aquestes comissions en els municipis de més de cinc mil habitants i en els que siguin capital de comarca.

Al meu entendre, tant la legislació estatal com la catalana de desenvolupament fan un tractament inadequat d'aquesta figura. Les comissions informatives compleixen una doble funció en els ajuntaments: serveixen per alleugerir el treball del ple i són un instrument molt útil per al seguiment que poden fer els regidors de l'oposició de l'activitat municipal. Com a òrgans que faciliten i alleugeren el treball del ple, té sentit pensar que seran més útils en els municipis grans o mitjans que no en els petits; però si és aquesta la seva funció, crec que no hi ha cap necessitat d'imposar-les legalment ja que els ajuntaments són els que millor poden decidir què els convé per fer més eficientment la seva feina. Ara bé, si tenim en compte el seu vessant d'òrgan que facilita la tasca de l'oposició municipal, llavors sí que té sentit que s'imposin legalment, però no només als municipis mitjans i grans (on la participació i el control democràtics ja solen estar més desenvolupats), sinó a tots els ajuntaments, i de manera especial als més petits, on és més difícil la tasca de control de l'equip de govern. És evident que el legislador no ha fet aquesta reflexió, segueix garantint l'existència d'aquesta institució en els municipis en els quals ja venia funcionant i renuncia a implantar-la en aquells on, al meu entendre, més falta fa.

Una tercera aportació que fa la Llei 21/2002 al tema de l'organització municipal és la consideració formal de la figura del síndic o síndica municipal de greuges com a òrgan opcional dels ajuntaments, i la seva regulació, que haurà de ser tinguda en compte per a aquells municipis que decideixin instituir-la. Actualment aquesta institució ha estat adoptada en alguns ajuntaments, de manera que la previsió legal que comentem expressa l'interès del legislador de solemnitzar més i promoure la institucionalització d'aquesta figura. Fins ací, no res a objectar.

Tanmateix, no deixa de ser discutible el detall amb què el nou article 56 bis LMRLC procedeix a regular aquesta figura; detall que limita correlativament l'autonomia dels municipis que vulguin instituir-la i que, al meu entendre, fins i tot pot arribar a limitar la mateixa utilitat de la institució. Així, la modificació aprovada per la Llei 21/2002 estableix que la funció del síndic municipal de greuges és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns, mentre que en la pràctica els síndics locals protegeixen, la majoria de vegades, béns jurídics molt més modestos, com ara simples interessos individuals o col·lectius. Tampoc crec adient que la durada del síndic hagi de ser de cinc anys, ni que calgui una majoria de les tres cinquenes parts dels membres de l'ajuntament per a la seva elecció.

A la vista d'aquestes previsions, crec que el legislador ha assumit un model determinat, molt formalitzat, de síndic municipal de greuges, en detriment d'altres models igualment possibles fins ara, en detriment també de l'autonomia organitzativa dels municipis i, de retruc i com a conseqüència d'això, amb potencials efectes desincentivadors de la seva institucionalització.

Finalment, també s'introdueixen modificacions a la regulació dels grups municipals i de l'estatut dels membres dels ajuntaments, amb incidència, per tant, en el règim de participació política en el govern local.

En relació amb els grups municipals, la Llei 21/2002 modifica la LMRLC amb la finalitat de garantir el dret de totes les llistes que hagin obtingut representació a l'ajuntament a formar grup municipal, sigui quin sigui el nombre de membres que hagin obtingut (article 48.2 LMRLC), i també amb l'objectiu d'assegurar als grups municipals uns recursos mínims i uns determinats àmbits de capacitat d'incidència per poder desenvolupar les seves activitats.

Concretament, la nova redacció de l'article 155 LMRLC obliga tots els municipis de més de dos mil habitants a facilitar espais, recursos i mitjans als diversos grups municipals per poder desenvolupar la seva activitat. També garanteix la seva participació i la dels regidors en els òrgans d'informació i difusió i en els mitjans de comunicació de l'ajuntament.

Aquest darrer punt està essent polèmic a molts ajuntaments. De totes maneres, hem de recordar que el pluralisme polític i social dels mitjans de comunicació social que depenen de les administracions públiques és un principi expressament reconegut a la Constitució vigent (article 20.3), de manera que aquesta nova previsió de la Llei municipal no fa més que recordar aquest imperatiu constitucional.

També en relació amb els grups municipals, la Llei 3/2002 havia modificat l'article 48 LMRLC, amb la finalitat de disposar que els regidors que abandonen el grup format per la candidatura en què es varen presentar a les eleccions no es podran integrar a cap altre grup municipal, tampoc al mixt, de manera que hauran de romandre com a regidors no inscrits, només amb els drets econòmics i de participació que corresponguin als regidors, i no els que s'atribueixen als grups. Es tracta, naturalment, d'una mesura per limitar l'anomenat "transfugisme" en el govern local.

La restricció dels drets de participació política dels regidors és sempre una qüestió delicada, ja que malgrat les candidatures corresponguin a llistes tancades la condició de regidor és personal, com també és personal el dret de participació política que s'exer-

ceix a través de les eleccions. Si tenim en compte que la majoria d'ajuntaments organitzen la participació en els òrgans municipals a través dels grups, aquesta mesura que comentem podria privar a aquests regidors no adscrits del dret a ser membres de comissions informatives o a participar en el ple o a presentar-hi mocions; i si s'arriba a aquest extrem podria resultar vulnerat el dret de representació i participació política garantit per la Constitució. En tot cas, aquest nou precepte deixa en mans dels ajuntaments afectats una tasca molt delicada, la de decidir quins són els drets de participació i d'accés als recursos locals que corresponen als regidors, al marge dels que s'assignen habitualment als grups.

Aquestes mesures restrictives de la participació i representació polítiques de cara a combatre l'anomenat transfuguisme són, al meu entendre, molt qüestionables. Són mesures en què certament s'hi posen d'acord tots els partits polítics, ja que la seva finalitat és precisament la de protegir la seva disciplina interna; tanmateix, no crec que serveixin per millorar el normal funcionament de les institucions democràtiques.

Quant a l'estatut dels regidors, la principal modificació és la que l'article 42 de la Llei 21/2002 fa a l'article 151.1 LMRLC, amb la finalitat de permetre la dedicació i retribució dels regidors amb dedicació parcial a l'ajuntament. De totes maneres, aquesta modificació és més formal que real atès que la Llei 11/1999 ja l'havia introduït a la LRRL i, per tant, ja era d'aplicació a Catalunya.

7. Competències municipals

En el tema de les competències municipals, la Llei 21/2002 estableix algunes modificacions a la LMRLC, les quals tenen significació i abast molt diversos.

En primer lloc, el més significatiu, sens dubte, d'aquestes modificacions és l'assumpció formal per part de la LMRLC del principi de subsidiarietat i d'atribució preferent de les competències a l'administració més pròxima als ciutadans (article 9.5 LMRLC). El principi de subsidiarietat s'utilitza habitualment en el debat polític i jurídic comunitari des del Tractat de Maastricht (1992), amb la finalitat de limitar el poder de les institucions comunitàries en benefici dels estats; també proliferen en els darrers anys les propostes d'aplicar aquest principi en els ordenaments interns, amb la finalitat de protegir les competències locals; tanmateix, fins ara, no ha estat assumit expressament per l'ordenament espanyol.

Està per veure l'eficàcia que pot tenir aquest precepte. Formalment no és clar que vinculi les lleis sectorials. A més, el seu contingut és molt ambigu i genèric, cosa que també pot ser en detriment de la seva utilitat. Tanmateix, la seva incorporació a la LMRLC suposa sens dubte un gest favorable a la descentralització de competències als municipis, que alguna conseqüència hauria de tenir, encara que només sigui a l'efecte d'interpretar la titularitat de competències en casos de conflicte.

També té un contingut bàsicament gestual el nou apartat 1 bis que l'article 14 LMRLC afegeix a l'article 63 LMRLC, amb el següent text: "Els ens locals tenen competències en els àmbits de la participació ciutadana, de l'autoorganització, de la identitat i la representació locals, de la sostenibilitat ambiental i la gestió territorial, de la cohesió social, de les infraestructures de mobilitat, de la connectivitat, de la tecnologia de la informació i de la comunicació, dels abastaments energètics i de la gestió de recursos econòmics, amb l'abast que fixen aquesta Llei i la legislació sectorial respectiva."

Es tracta d'un precepte amb un contingut més descriptiu que no pas normatiu; la part normativa segueix essent l'apartat següent, que indica formalment els àmbits d'activitat d'interès municipal, i en els quals les lleis sectorials han d'atribuir competències als municipis. L'efecte que fa aquest nou apartat és que intenta compensar amb una llista de conceptes moderns la terminologia, en molts casos caduca, emprada tradicionalment per

identificar les competències i els interessos locals. Per altra banda, el fet que comenci referint-se als ens locals i no als municipis m'indueix a pensar que en lloc d'ubicar-lo en el capítol relatiu a les competències municipals hauria estat més propi incloure'l en el títol preliminar (és l'article 9 LMRLC el que es refereix al règim general de les competències dels ens locals).

Per la seva banda, l'article 15 de la Llei 21/2002 modifica la llista de les obligacions municipals mínimes de l'article 64 LMRLC. Es tracta, però, de canvis sense transcendència innovadora, ja que les noves obligacions municipals incorporades a aquest precepte ja eren vigents per diverses disposicions concretes de la legislació sectorial (de protecció civil, serveis socials i biblioteques).

Per altra banda, també es modifica l'article 67 LMRLC, relatiu a les delegacions de competències de l'Administració de la Generalitat a favor dels municipis, amb la finalitat d'introduir dues referències concretes a la possibilitat de delegar-los competències en matèria de policia d'espectacles i de tinença de gossos potencialment perillosos.

Aquestes dues referències també es limiten a reproduir previsions contingudes en les lleis sectorials respectives. Al meu entendre, aquestes dues referències concretes poden generar confusió perquè poden induir a pensar que les delegacions de l'Administració de la Generalitat als ajuntaments es limiten només a aquestes dues matèries, i no és aquest el cas.

També incideix principalment en el tema de les competències municipals la supressió de l'article 72 LMRLC, relatiu al règim especial dels municipis turístics, degut a la previsió expressa en aquest sentit de la disposició final tercera de la Llei 13/2002, de turisme de Catalunya. La principal especialitat prevista en aquest precepte que ara es deroga consistia a atribuir als municipis turístics més competències i responsabilitats que les que els correspondria per la seva població.

Si la Llei de turisme suprimeix el precepte indicat de la Llei municipal no és perquè desaparegui aquesta especialitat, sinó perquè la regula amb molt més detall i amb major abast en els seus articles 18 a 22. Per tant, la supressió de l'article 72 LMRLC pot resultar enganyosa, ja que seguirà vigent a Catalunya el règim especial dels municipis turístics, amb molt més contingut que la major part dels altres règims especials previstos en els articles 69 i següents LMRLC, però aquesta Llei no se'n farà ressò. El més correcte hauria estat no suprimir l'article 72 LMRLC, sinó substituir-lo per una declaració genèrica sobre la vigència d'un règim especial dels municipis turístics, i fer remissió a la legislació sectorial respectiva per a la seva determinació.

