



DICTAMEN: 171/12, de 24 de maig

MATÈRIA: Delimitació territorial

DEPARTAMENT: Governació i Relacions Institucionals

PONENT: Josep-Enric Rebés i Solé

Creació de la nova comarca del Moianès

ANTECEDENTS

Es dedueixen del Dictamen.

FONAMENTS JURÍDICS

I. Objecte del Dictamen i intervenció d'aquest òrgan

La vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals, a l'empara de l'article 10 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, reguladora de la Comissió Jurídica Assessora, tramet a aquest òrgan el present expedient, que té per objecte la creació de la nova comarca del Moianès.

La preceptivitat d'aquesta intervenció deriva de l'article 8.3.f) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, d'aquest òrgan, que preveu d'una manera específica els supòsits de creació de comarques, i també de la previsió continguda en l'article 6.3 del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya (TRLOCC).

En aquest Dictamen, s'ha de verificar la concurrència dels requisits materials que justifiquen la creació d'una comarca en els termes previstos en l'article 2 del TRLOCC, i comprovar que es compleixen els aspectes formals i procedimentals als quals s'ha de cenyir l'expedient, els quals s'han d'examinar amb particular rigor atès que la comarca és un ens local territorial amb personalitat jurídica pròpia amb plena capacitat i autonomia d'acord amb l'article 3 del TRLOCC.

No està de més assenyalar que la concepció i caracterització de la comarca ha variat si es compara la regulació que feia de la comarca l'Estatut de 1979 i la que fa el vigent Estatut de 2006. En efecte, mentre aquell Estatut va institucionalitzar la comarca en l'article 5.1, i la configurava com un element estructural de l'organització territorial de Catalunya, en l'Estatut de 2006, i en ocasió de regular en l'article 83 l'organització del govern local, només cita els municipis i vegueries com a organitzacions territorials bàsiques, però no recull les comarques, sens perjudici de configurar-les com un ens local amb personalitat pròpia i integrada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals segons estableix l'article 92. Així doncs, es pot afirmar que la comarca ha perdut protagonisme a favor de la vegueria com a ens supramunicipal.

II. Pressupòsits materials

La intervenció d'aquest òrgan té per finalitat realitzar una funció bàsicament de garantia, en el sentit de verificar la concurrència dels pressupòsits materials i vetllar pel respecte a les normes procedimentals. Aquest és l'àmbit d'intervenció d'aquesta Comissió Jurídica Assessora, que no és distint del de les afectacions dels altres ens que configuren l'organització territorial. En són un exemple els dictàmens 32/97, 130/99, 253/05, 247/08 i 68/11.

La decisió de la creació d'una comarca obeeix a raons d'oportunitat política –com posa de manifest en l'informe l'advocat en cap en remarcar que s'afecta "l'organització territorial dels governs locals, actualment en fase de desenvolupament"–. Prova d'això és que qualsevol modificació de les demarcacions comarcals s'ha de fer per llei, excepte quan es tracti de modificacions que afectin parts de termes municipals i siguin conseqüència de la modificació dels límits dels termes municipals corresponents (article 5 del TRLOCC), excepció fruit de la correcció d'una disfunció posada de manifest per aquesta Comissió Jurídica Assessora (dictàmens 276/94, 147/99 i 381/02, entre d'altres) i que es va introduir en la Llei 8/2003, de 5 de maig, de tercera modificació de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització territorial, que després fou recollida en l'esmentat TRLOCC.

La determinació de qui pot adoptar la iniciativa per a la creació d'una comarca és determinada en l'article 6.1 del TRLOCC, i s'hi troben el municipi o municipis interessats i la comarca o comarques interessades. Doncs bé, en aquests supòsits l'apartat dos del mateix article estableix que per a exercir aquella iniciativa cal una memòria "que en justifiqui els motius i l'oportunitat", els paràmetres dels quals cal anar-los a cercar en l'article 2.1 del TRLOCC, que estableix els criteris de l'organització comarcal com una mena de pressupòsits. Aquests criteris són:

a) Els àmbits territorials resultants han de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials, culturals i històriques comunes.

b) Els àmbits territorials resultants han de ser els més adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, descentralització, participació i subsidiarietat en la prestació dels serveis públics."

Cal, per tant, examinar si la memòria que acompanya la pretensió de la creació de la nova comarca –la del Moianès– justifica adequadament els motius i l'oportunitat en els termes i en l'abast indicat. La memòria està constituïda per un informe molt documentat i molt extens (339 pàgines, acompanyat d'uns annexos, fins a un total de 638 pàgines) elaborat per un equip del Departament de Geografia i Sociologia de la Universitat de Lleida, que comprèn els aspectes següents: el Moianès com a espai geogràfic objectivable (pàg. 11 a 47), com a espai geogràfic en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica (pàg. 47 a 85) i com a espai geogràfic que agrupa municipis amb característiques socials (pàg. 85 a 105), cultural i històriques



comunes (pàg. 105 a 133); les demarcacions administratives històriques tenen capital a Moià (pàg. 133 a 145); hi ha una persistència històrica de la comarca del Moianès (pàg. 145 a 227); el Moianès és l'àmbit territorial més adequat per a fer efectiu el principi d'eficàcia en la prestació de serveis públics (pàg. 227 a 275); i, finalment, que també constitueix l'àmbit més adequat per a fer efectiu el principi de descentralització, participació i subsidiarietat en la prestació de serveis públics (pàg. 267 a 300). La memòria es clou amb unes conclusions (pàg. 334 a 338).

L'examen de la documentació referida porta aquest òrgan a considerar que des d'un punt de vista material hi ha elements suficients per a entendre que es compleixen les exigències previstes a la Llei, i adverteix que, pel que fa al requeriment de l'"oportunitat", aquesta Comissió només es pot referir a aquells aspectes d'oportunitat "jurídica", però no d'oportunitat estrictament "política", com es deriva de la circumstància que és la Llei la que, en darrer terme, ha d'establir les delimitacions comarcals en els termes que preveu l'article 5 del TRLOCC. És a dir, que correspon al Parlament de Catalunya ponderar les circumstàncies, apreciar l'interès general i ponderar si es donen els el motius i l'oportunitat per a crear una nova comarca.

III. Exigències procedimentals

Malgrat la importància que ocupa la comarca en l'organització territorial de Catalunya, i per tant la rellevància de la creació d'una de nova, el cert és que el procediment és senzill i que, a parer d'aquesta Comissió, no té altra finalitat que la de confegir un expedient en el qual quedi constància de tots aquells elements i pronunciaments dels interessats per tal que el Govern i el Parlament tinguin els elements per a acordar el que estimin oportú.

A) La iniciativa i el consentiment reforçat dels afectats

La regulació es troba en el citat Text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya; i en concret en els articles 5 i següents. La determinació de a qui pot correspondre la iniciativa es preveu en l'article 6, que l'atribueix al municipi o municipis interessats, com és el cas examinat, però també preveu que pot tenir-la la comarca o comarques interessades, el Govern de la Generalitat i aquells altres titulars de la iniciativa legislativa. En els casos d'iniciativa municipal o comarcal la proposta de modificació, juntament amb la memòria comprensiva dels motius i de l'oportunitat, s'ha de trametre al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Es deixa constància que els municipis que varen exercir la iniciativa són els ajuntaments de Calders (Ple de 4 d'abril de 2003, ratificat pel de 12 de novembre de 2009); Castellcir (Ple d'1 d'abril de 2003, ratificat pel de 3 de novembre de 2009); Castellterçol (Ple 29 de juliol de 2004, ratificat pel de 24 de novembre de 2009); Collsuspina (Ple de 27 de març de 2003 ratificat 30 d'octubre de 2009); Granera (Assemblea Veïnal de 30 de març de 2003, ratificada el 19 de desembre de 2009); l'Estany (Ple de 16 de maig de 2003, ratificat pel de 25 d'octubre de 2009);

Moià (Ple de 15 de maig de 2003, ratificat pel de 30 d'octubre de 2009); Monistrol de Calders (Ple de 27 de març de 2003, ratificat pel de 27 de novembre de 2009) i Sant Quirze Safaja (Ple de 14 d'abril de 2003, ratificat pel Ple d'11 de febrer de 2009); i que tots ells formen part del Consorci del Moianès.

I aquests ajuntaments corresponen a les comarques següents: cinc al Bages (Moià, Calders, Monistrol de Calders, Santa Maria d'Oló i l'Estany), quatre al Vallès Oriental (Castellterçol, Castellcir, Sant Quirze Safaja i Granera) i un a Osona (Collsuspina). Els plens de tots ells, menys el de Santa Maria d'Oló, varen prendre, com s'ha vist, els corresponents acords per a l'exercici de la iniciativa i per a la ratificació. Amb això s'acompleix l'exigència de l'article 8.2 del TRLOCC, segons el qual cal el consentiment de dues terceres parts dels municipis que l'haurien de constituir, i que han de representar, com a mínim, la meitat de la població de la comarca, o bé de la meitat dels municipis afectats, els quals han de representar, com a mínim, dues terceres parts de la població de la comarca; requisit que es compleix si es té en compte que els municipis afectats per l'àmbit territorial són els indicats, amb l'excepció del de Santa Maria d'Oló, que té una població –segons informa el Servei de Relacions amb l'Administració Local– de 1.089 habitants, que si es compara amb els 12.844 habitants de tot el conjunt representa el 8,5 %. Per tant, aquesta exigència es pot donar per acomplerta.

B) La tramesa de la memòria justificativa al Departament de Governació i Relacions Institucionals i la informació pública.

La tramesa al Departament de Governació i Relacions Institucionals, prevista en l'article 6.2 del TRLOCC, tingué lloc el dia 22 d'abril de 2010, i comprenia la referida memòria amb tots els seus annexos i d'altra documentació adjunta.

L'apartat 3 del citat article exigeix que el Departament Governació i Relacions Institucionals sotmeti la proposta a informació pública, cosa que es va fer en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5649, de 14 de juny de 2010. Durant el període d'un mes, en què va estar disponible la consulta de l'expedient, no s'hi va presentar cap al·legació.

C) Petició d'informe als ajuntaments i consells comarcals afectats

Consta a l'expedient que la iniciativa es va trametre als ajuntaments i consells comarcals del Bages, Osona i el Vallès Oriental, amb la concessió d'un termini de deu dies i amb la indicació que si no s'emetia es prosseguiria la tramitació d'acord amb allò establert en l'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). El resultat fou que es manifestaren favorables a la creació de la nova comarca els ajuntaments d'Olost, Alpens, San Boi del Lluçanès, Navàs, Sant Celoni, Sant Mateu de Bages; l'Ajuntament de Sant Fruitós de Bages es limità a dir que no hi formulava cap al·legació; en contra es manifestaren els Ajuntaments de Vic i de la Llagosta; i no n'informaren



l'Ajuntament de Santa Maria d'Oló i els consells comarcals del Bages i el del Vallès Oriental, malgrat que aquest inicialment es manifestà desfavorable. Aquesta posició requereix una certa atenció.

Així, l'Ajuntament de Santa Maria d'Oló, per Decret de l'alcaldia 100/2010, després de fer un seguit de consideracions respecte de determinats antecedents relacionats amb la creació d'una eventual comarca del Moianès, decideix "no establir cap tipus de pronunciament, ni a favor ni en contra, pel que fa a la creació de la comarca del Moianès, atès que l'Ajuntament [...] considera que, per poder fer-ho, seria necessari organitzar una nova consulta, i en aquests moments no compta ni amb el temps ni amb els recursos necessaris per a fer-la amb les garanties de transparència, informació i objectivitat [...] tot i que dintre d'un procediment de creació comarcal, no sigui preceptiva la realització de cap tipus de consulta o enquesta popular". Igualment es decreta "no ratificar l'acord del Ple de la Corporació, celebrat en sessió ordinària de data 27 de novembre de 2003, on es declarava la voluntat inamovible de l'Ajuntament de Santa Maria d'Oló de restar inclòs en la comarca del Bages, sense passar a formar part del Moianès [...]". Aquest acord que no es ratifica portava causa d'una consulta popular que l'Ajuntament va realitzar el 16 de novembre de 2003 el resultat de la qual fou una participació d'un 59 %, amb un 87,64 % que es va pronunciar a favor de seguir en el Bages i un 10,27 % que preferia formar part de la futura comarca del Moianès. Malgrat això es diu que "aquests resultats varen ser fruit d'una campanya precipitada, basada en la parcialitat, les mitges veritats i la desinformació [...] impregnada d'interessos partidistes [...] resultats [que] actualment no reflecteixen la voluntat real [...]".

El Consell Comarcal del Bages considera que, respecte de la viabilitat de la nova comarca, falta una justificació econòmica i, per tant, proposa que s'obtingui major informació sobre la viabilitat econòmica per a l'acompliment del principi d'eficàcia en relació amb els serveis públics, cosa que li permetria pronunciar-se amb rigor (pàg. 976). Sobre aquest particular cal indicar que la memòria, en el capítol segon, conté reflexions de caràcter econòmic, que com tot és millorable. No és inoportú indicar que es va trametre l'expedient a la Direcció General de Política Financera i Assegurances del Departament d'Economia i Finances, i no hi consta la resposta d'aquesta. Finalment, el Consell Comarcal del Bages, si bé inicialment n'informa desfavorablement, després retira l'informe. Per tant, el resultat és equivalent a no emetre informe, en no substituir-lo per cap altre pronunciament (pàg. 974). Cal afegir que el Consell Comarcal d'Osona no hi compareix i, per tant, no es manifesta.

D) L'informe de la Comissió de Delimitació Territorial

Consta a l'expedient un primer informe del Servei de Relacions amb les Entitats locals de data 5 de novembre de 2010 que examina el contingut i la tramitació de l'expedient i que es completa amb una "addenda", de data 3 de desembre següent, elaborada arran dels pronunciaments dels

ajuntaments i consells comarcals afectats que en aquell moment encara no s'havien pronunciat. Importa remarcar d'aquest informe les conclusions, en dir que "es considera que l'expedient de creació de la comarca del Moianès conté tots els requisits contemplats en els articles 2, 6 i 8 del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya".

L'informe de la Comissió de Delimitació Territorial, juntament amb el dictamen d'aquest òrgan consultiu, constitueix una exigència de l'article 6.4 del TRLOCC. Doncs bé, consta a l'expedient el certificat de l'acord d'aquella Comissió de 15 de desembre de 2010, en el qual, després de dir que els serveis tècnics de la Direcció General d'Administració Local han analitzat l'expedient, tant pel que fa al fons com a la forma, i que han emès un informe que acredita que l'expedient s'ha tramitat d'acord amb el Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, i que es compleixen els requisits previstos en la norma, es transcriu la decisió adoptada, que té el contingut següent: "S'ACORDA Informar favorablement [sobre] l'expedient de creació de la nova comarca del Moianès, [i afegeix] que aquest acord es va prendre per cinc vots a favor, [...]; i cinc vots en contra [...]." Es fa constar que en la votació es va aplicar el vot de qualitat del president, previst en l'article 19 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i en l'article 8 del Decret 225/2002, de 27 d'agost, pel qual es regula la Comissió de Delimitació Territorial, modificat pel Decret 373/2004, de 7 de setembre. Aquesta acta va ser aprovada per unanimitat en la sessió de 14 de desembre de 2011.

Del que s'ha transcrit resulta evident que s'està davant d'una qüestió que no sembla pacífica. És per aquest motiu, com s'ha dit en altres casos –(dictàmens 330/09, 276/10 i altres), que si bé no són iguals a aquest sobre el qual ara es dictamina, ja que qui té l'última paraula és el Parlament de Catalunya–, que convindria saber el contingut del debat que ha tingut lloc, per així conèixer tots els aspectes i, en definitiva, estar en millors condicions per a adoptar el criteri més fonamentat i la ulterior solució més adequada a l'interès general.

IV. La intervenció d'aquesta Comissió Jurídica Assessora. Tancament de les actuacions administratives i consideració final

Una vegada conclòs l'anterior tràmit és procedent la intervenció d'aquest òrgan, segons estableix l'article 6.3 del TRLOCC; tràmit que ara es realitza amb l'evacuació del present Dictamen, amb el qual es completa l'expedient. A partir d'aquí el Departament de Governació i Relacions Institucionals, a l'empara de l'article 6.4, haurà d'eleva al Govern l'avantprojecte de llei corresponent.



En els termes examinats es pot considerar que la documentació relativa a la creació de la nova comarca del Moianès ha complert els requisits tant formals com materials previstos en el TRLOCC, i en particular les previsions dels articles 2, 6 i 8 de l'esmentat text normatiu.

Això no obstant, hi ha un altre ordre de consideracions que només s'indiquen, però que caldria ponderar. Així, el Consell Comarcal d'Osona no diu res respecte de la proposta de creació de la nova comarca, i el del Vallès Oriental modifica la seva posició inicial per tal deixar clar que no emet informe sobre això, i el del Bages, que considera que cal fer un estudi de la viabilitat econòmica. D'altra banda, i com s'ha vist més amunt, la comarca ha cedit protagonisme, segons el vigent Estatut, a favor de la vegueria. A més, la Comissió de Delimitació Territorial va deixar una primera vegada el tema sobre la taula, segons es diu en l'Informe del Servei de Relacions amb les Entitats Locals de 3 de desembre de 2010, per "tal d'aprofundir en un debat més global", i la segona vegada que l'examina s'ha de decidir pel vot de qualitat del president. En definitiva, s'està davant d'una decisió que té un contingut d'indubtable oportunitat política –com ha posat de manifest també l'advocat en cap–, la valoració de la qual ultrapassa les atribucions d'aquest òrgan.

Això no obstant, res no impedeix que aquest òrgan faci alguna consideració en el marc de l'àmbit de l'oportunitat jurídica. La comarca, com a ens local (article 3 del TRLOCC), està subjecta a la reconsideració de conjunt de tot el sistema dels ens locals de Catalunya dins del context actual, segons ho acredita el fet que el Govern hagi creat, per Acord de 10 de gener de 2012, una comissió que ha d'elaborar els avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals. En aquest acord, el Govern va manifestar que treballa amb la voluntat que la futura llei de governs locals reguli les funcions de les administracions locals per a aconseguir la màxima eficàcia amb la mínima burocràcia. I, a la vegada, aposta pel rigor en la definició del model d'administracions catalanes minimitzant-lo al màxim i finançant-lo correctament. Així les coses, i malgrat la concurrència dels requisits formals i materials esmentats, cal constatar que el marc jurídic i el context institucional han variat sensiblement si es compara amb el que estava en vigor l'any 2003; per tant, no és una intromissió en l'esfera de l'oportunitat política advertir que les circumstàncies actuals, pel que fa a la creació d'una nova comarca, fan aconsellable ponderar la solució proposada, en els termes de la normativa examinada, a partir d'una anàlisi global sota la llum de les actuals exigències del sistema general d'organització territorial en el qual aquella s'integraria.

CONCLUSIÓ

S'informa sobre la proposta de creació de la comarca del Moianès formulada per la Comissió de Delimitació Territorial, amb les consideracions efectuades en el cos del Dictamen.