



Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya

Xavier Sanclimens

Assessor especial del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya

1. INTRODUCCIÓ. 2. LA COMISSIÓ D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA I LES BASES PER A L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA. 2.1. Les vegueries. 2.2. Les comarques. 2.3. Les àrees metropolitanes. 3. LES VEGUERIES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA. 4. LES COMARQUES I LES ÀREES METROPOLITANES A L'ESTATUT D'AUTONOMIA. 5. ALGUNES CONSIDERACIONS GENERALS SOBRE EL MODEL DE LES VEGUERIES. 6. CONSIDERACIONS FINALS.

1. Introducció

L'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya ha obert noves perspectives per a l'organització territorial de Catalunya, en els seus diversos nivells.¹

La innovació principal rau en la figura de les vegueries i els seus consells de vegueria corresponents, que substitueixen les diputacions. Les vegueries també han de ser la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. Les províncies no apareixen en l'Estatut, excepte per aclarir com s'ha de fer per modificar-les (per adaptar-les a les vegueries), en l'article 91.4. La comarca es configura com un ens de naturalesa netament d'Administració local, per a la gestió de competències i serveis locals (article 92.1). Es preveu també el reconeixement d'àrees metropolitanes (article 93).

Totes aquestes innovacions, però, no han aparegut a l'Estatut per casualitat, no han partit de zero. De fet, al llarg de la VII legislatura s'han iniciat dues vies diferents per reformar la legislació d'organització territorial de Catalunya:

1. En aquest article es parla fonamentalment de l'organització territorial de l'Administració local, però inevitablement s'ha de fer referència també a la de la Generalitat i a la de l'Estat.

Xavier Sanclimens

Des de l'any 2004 és assessor especial del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació en matèria d'organització territorial de Catalunya.

És llicenciat en Geografia (UAB, 1984), i membre del cos de geògrafs de la Generalitat.

Ha participat, entre d'altres projectes, en el programa de la UNESCO MAB 6 ALT PIRINEU (1985-1987), en els canvis d'adscripció comarcal i creació de noves comarques derivats de la consulta municipal de la Llei 6/1987 (Departament de Governació, 1987-1989), i ha estat el responsable tècnic de l'Àrea del Territori al Consell Comarcal del Vallès Occidental (1989-2004).

Ha estat autor o coautor de diversos llibres, articles, ponències i estudis en matèries com àrees de muntanya, d'ordenació territorial i urbanisme, d'infraestructures, de transport públic, de desenvolupament sostenible i d'organització territorial. En aquesta darrera temàtica, destaca el llibre, realitzat conjuntament amb Isabel Rueda, *L'Administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*, editat per la Fundació J. Bofill.



- a) La via de l'elaboració del text d'una proposició de llei sobre l'organització territorial de Catalunya per una ponència del conjunt dels grups parlamentaris.² En tota la legislatura, però, aquest text no es va arribar a elaborar, i la iniciativa va caducar.
- b) La via dels treballs de preparació de l'avantprojecte o avantprojectes de llei d'organització territorial de Catalunya, encarregada pel Govern a la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya.³ Arran de la creació d'aquesta Comissió, s'han anat desenvolupant una sèrie d'estudis que han servit de base per centrar el debat, aclarir els conceptes principals i, finalment, adoptar uns acords i redactar unes bases, en el si de la Comissió.

En aquest article s'exposen, en primer lloc, els trets més importants del document *Bases per a l'organització territorial de Catalunya* que va preparar la Comissió esmentada. A continuació, es repassen les característiques principals de les vegueries i de les comarques segons el nou Estatut d'autonomia. Més endavant, es fan alguns comentaris sobre el nou model que representa la implantació de les vegueries. Als darrers paràgrafs, s'hi fan unes consideracions finals.

2. Van presentar la sol·licitud una cinquena part dels membres de la cambra, del grup parlamentari de Convergència i Unió, l'11 de maig de 2004 (BOPC 75, 28.06.2004). L'Acord de la Mesa del Parlament per tal que sigui nomenada aquesta ponència és del 22 de juny de 2004 (BOPC 75, 28.06.2004).

3. Acord de Govern de 3 de febrer de 2004.



2. La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya i les Bases per a l'organització territorial de Catalunya

La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (COTC), com s'ha dit, va ser creada per un acord del Govern del dia 3 de febrer de 2004, i va rebre l'encàrrec de dirigir els treballs de preparació de l'avantprojecte o avantprojectes de llei d'organització territorial de Catalunya. Componien la Comissió els consellers de Governació i Administracions Públiques, de Política Territorial i Obres Públiques, i de Relacions Institucionals i Participació, el qual la presidia.

La COTC es va reunir en tretze ocasions. A les seves sessions hi prenien part, a més dels consellers esmentats, els secretaris generals dels tres departaments, el director general d'Administració Local, el secretari per a la Planificació Territorial, i l'assessor especial en matèria d'organització territorial de Catalunya: en total, nou persones, tres per departament. La seva principal comesa ha estat la preparació de les Bases per a l'organització territorial de Catalunya, que determinen els aspectes essencials del mo-



L'organització territorial de Catalunya ha de respondre als principis generals d'eficiència, racionalitat i simplicitat, així com als de descentralització, proximitat i subsidiarietat.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.

del. El document s'ha redactat en forma de bases per facilitar-ne el debat polític i institucional i el consens.

Les vegueries no se sumen a altres nivells, sinó que substitueixen les diputacions

Abans del final del darrer mandat, la COTC tenia pràcticament enllestida la redacció d'aquest document, però finalment, a causa de la prematura fi de la legislatura i de l'avançament de les eleccions, no va ser possible que el Govern l'aprovés.

El document posa en relleu, d'entrada, els principis generals que han de regir la nova organització territorial:

- Els trets bàsics de l'organització territorial de Catalunya han de ser determinats per l'Estatut.
- L'organització territorial de Catalunya ha de respondre als principis generals d'eficiència, racionalitat i simplicitat, així com als de descentralització, proximitat i subsidiarietat.
- El model s'ha de definir i concretar en la seva globalitat: no s'ha d'anticipar la regulació parcial d'alguna de les seves "peces" o nivells.
- Les Bases preveuen els àmbits d'organització territorial de caràcter supramunicipal; s'assumeix, en principi, el mapa municipal actual.
- Els nivells territorials bàsics de naturalesa política i administrativa han de ser els municipis i les vegueries, i les comarques també han de constituir un nivell general d'organització institucional. Fora d'aquests nivells generals per a tot el territori, també es té en compte la figura de l'àrea metropolitana i es reconeixen plenament les institucions araneses i la seva singularitat.

Els trets essencials de cadascun dels nivells han de ser els següents:

2.1. Les vegueries

Catalunya s'ha d'organitzar territorialment en set vegueries: Barcelona, Girona, Lleida, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Terres de l'Ebre, i Alt Pirineu i territori d'Aran. Aquests set espais geogràfics han de ser els mateixos per a tots els nivells de l'administració a Catalunya: ens locals, Administració de la Generalitat i, si escau, Administració de l'Estat.

La implantació de les vegueries ha de comportar un grau més alt de racionalitat i de simplificació en relació amb l'organització territorial de Catalunya (OTC) vigent. Per exemple, les vegueries han de substituir l'organització provincial actual, que quedarà abolida, i han d'unificar l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori.

Han de comportar també un grau més elevat de proximitat: com a Administració local, han d'assumir les funcions actuals de les diputacions que no siguin atribuïdes a la Generalitat o als municipis. Com a delegacions territorials, la Generalitat hi ha de desconcentrar serveis i funcions, i els seus delegats han de tenir més significació política i potestats de coordinació.



L'Estat haurà d'utilitzar els àmbits territorials de les vegueries per a les funcions que actualment presta en l'àmbit provincial que no siguin traspassades a la Generalitat.

A cada vegueria s'ha de constituir un consell de vegueria, d'elecció indirecta, que escollirà el president entre els seus membres.

2.2. Les comarques

Han de respondre essencialment a la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis que les integren, estimulada per la Generalitat i les vegueries. Es defineixen sobretot per mitjà dels impulsos municipals, sens perjudici que també han de ser un model general d'organització institucional.

La seva missió bàsica ha de ser la prestació d'obres i de serveis de competència municipal, especialment per a municipis petits i mitjans, i de funcions que afectin àmbits plurimunicipals. També poden exercir, per delegació, conveni, etc., competències de la Generalitat, cosa que ha de servir per potenciar-les, i les vegueries han de gestionar preferentment algunes de les seves funcions amb les comarques o per mitjà de les comarques.

Pel que fa a l'àmbit territorial, el punt de partida és el mapa comarcal vigent, però probablement evolucionarà a mitjà termini cap a una estructura més adequada a les funcions de cooperació i col·laboració entre els municipis.

Els consells comarcals han de tenir dos elements bàsics: el ple, format per tots els alcaldes, i el president, elegit pel ple entre els seus membres. Els altres òrgans han de ser determinats pel reglament orgànic.

2.3. Les àrees metropolitanes

A més de les vegueries i les comarques, es poden reconèixer àrees metropolitanes en aquells sistemes urbans en els quals, per les seves característiques demogràfiques, urbanístiques, socials, econòmiques, de mobilitat, etc., sigui necessari o aconsellable. Inicialment, es defineixen els termes en què s'haurà de reconèixer l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), però no s'exclou que en un futur se'n puguin reconèixer d'altres.

L'àmbit territorial de l'AMB ha de ser el que resulta de sumar les tres institucions metropolitanes existents actualment –l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT) i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB). En el territori de l'AMB es poden mantenir les demarcacions comarcals, però en aquests àmbits les comarques no poden exercir les competències ni les funcions que s'atribueixin a l'AMB.

El consell metropolità ha d'estar integrat per regidors designats pels municipis en el nombre que fixarà la Llei, i ha d'elegir el seu president entre els seus membres.

Les competències o funcions de l'AMB han de ser les que tenen atribuïdes l'EMT i l'EM-SHTR actuals, llevat de les de planificació, les que té actualment la MMAMB i, eventualment, altres de competència municipal, sempre que ho decideixin els municipis.

3. Les vegueries a l'Estatut d'autonomia

Els articles del nou Estatut d'autonomia que tenen una incidència directa, explícita o implícita, en les vegueries, són els números 2, 83, 90, 91, 151, 160 i 219.

L'Estatut considera la vegueria un ens bàsic del sistema institucional i de l'organització territorial de Catalunya:

“Article 2.3. Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia.”

“Article 83.1. Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries.”

“Article 83.2. L'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament.”

La vegueria és alhora Administració local i Administració perifèrica de la Generalitat. Com a Administració local, el seu govern correspon al Consell de Vegueria:

“Article 90.1. La vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis.”

“Article 90.2. La vegueria, com a Govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.”

“Article 91.1. El govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al Consell de Vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria.”

“Article 91.2. El president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres.”



Els articles següents deixen clar que les vegueries no se sumen a altres nivells, sinó que substitueixen les diputacions. Per tal d'adaptar les quatre províncies actuals a les vegueries que es creïn –set, segons les Bases d'OTC–, caldrà una llei orgànica perquè, òbviament, seran províncies:

“Article 91.3. Els consells de vegueria substitueixen les diputacions.”

“Article 91.4. La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució.”

“Article 151. Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre organització territorial, que inclou en tot cas:

El procediment per instaurar les vegueries s'ha d'iniciar amb una llei del Parlament de Catalunya, si bé la modificació dels límits territorials de les províncies actuals s'haurà de tramitar a les Corts Generals

a) La determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya [...].”

Apareix, però, una excepció, que va ser insuperable en el tràmit de negociació estatutària, que és el règim electoral. Aquesta excepció caldrà tractar-la també, al seu dia, mitjançant una llei orgànica, perquè seria absurd, per exemple, que les circumscripcions electorals per als consells de vegueria fossin els partits judicials preconstitucionals (ni tan sols els vigents actualment!) com, contra tota lògica, continuen sent avui les circumscripcions electorals de les diputacions:

“Article 160.3. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment.”

Finalment, la participació en tributs de l'Estat s'ha de percebre “per mitjà de la Generalitat”, segons el que disposi la llei i d'acord amb uns criteris determinats:

“Article 219.2. Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris que fixi la legislació de l'Estat en aquesta matèria. En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut”.

4. Les comarques i les àrees metropolitanes a l'Estatut d'autonomia

Les comarques, juntament amb els municipis i les vegueries, i “els altres ens locals que les lleis determinin”, integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia, segons l'article 2.3 de l'Estatut.

No són definides com a organització territorial bàsica, ja que aquest concepte està reservat als municipis i a les vegueries (article 83.1). En canvi, són obligatòries i generals per a tot el territori: “l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques [...]”, (article 83.2).

Són ens locals amb personalitat jurídica pròpia i estan formades per municipis per a la gestió de competències i serveis locals (article 92.1). Aquesta definició en reforça el caràcter municipalista, que ja apuntaven les Bases OTC.

Pel que fa a les àrees metropolitanes, l'Estatut només les esmenta en l'article 93, genèric per als “altres ens locals supramunicipals”. En concret, quan diu que es fonamenten en la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes.

5. Algunes consideracions generals sobre el model de les vegueries

- a) Els antecedents immediats de les propostes i del model territorial que planteja la Comissió d'Organització Territorial a les Bases per a l'OTC cal buscar-los principalment en el Pla territorial general de Catalunya, i en els seus àmbits dels plans territorials parcials, i en l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, més conegut com “Informe Roca”.
- b) Abans de la fi prematura de la darrera legislatura, s'havia previst que el Govern aprovés formalment les Bases per a l'organització territorial de Catalunya i que a continuació s'obris un període de consulta pública, en el qual havien d'intervenir principalment l'Administració local i les entitats i les institucions més significatives. Seria interessant que, quan es produeixi, el debat se centri sobretot en el model que propugnen les Bases; si el model aconsegueix un consens prou ampli, els detalls concrets poden abordar-se més objectivament. Dit d'una altra manera, abans de plantejar una nova comarca o una nova vegueria, o modificar-ne els límits, cal tenir clar què seran –i també què no seran.
- c) Una de les aportacions principals de la nova organització territorial de Catalunya ha de ser la implantació de les vegueries com a marc territorial comú per a totes les adminis-



tracions. Serà la simplificació i la racionalització més important que s'hagi plantejat fins ara en les organitzacions territorials de les administracions públiques. Actualment damunt del territori hi ha una gran quantitat de divisions diferents, no coincidents. Les regions sanitàries no coincideixen amb les educatives, el mapa policial és un altre, encara un altre el d'emergències, o el de les administracions d'hisenda, o la demarcació i la planta judicial, etc. Amb la implantació de les vegueries aquestes incongruències s'haurien de resoldre, i el Govern de la Generalitat haurà de ser el primer a donar-ne exemple. Ja ha començat, de fet, amb els mapes dels departaments de Salut, Justícia, Acció Social i Ciutadania, i Política Territorial i Obres Públiques.

Els serveis públics que necessitin organitzar-se en un nivell inferior que el de vegueries, ho haurien de fer per comarques i/o per municipis. L'objectiu és passar de la multiplicitat no coincident de mapes a un de sol.

d) L'organització territorial en vegueries és un model nou. La divisió provincial de Catalunya en quatre ("una esquinçada en la carn viva de Catalunya", segons Antoni



La principauté de Catalogne/ Divisé en Vigueries. Autor: N. de Fer, 1714. Foto: Cartografia de Catalunya, segles XVII-XVIII. Institut Cartogràfic de Catalunya.

Rovira i Virgili) s'abolirà. Les diputacions desapareixeran i, en el seu lloc, es constituïran consells de vegueria, però no seran exactament iguals, ni per l'àmbit territorial ni segurament pels serveis públics que prestaran de manera efectiva.

- e) L'existència de les diputacions tal com les coneixem a Catalunya no és avui un fenomen general a tot Espanya, ni molt menys. Des de fa més de vint anys, més de deu milions de persones viuen en territoris sense diputacions –van quedar dissoltes de ple dret per l'article 9 de la Llei 12/1983, del procés autonòmic–, i això sense comptar les illes Balears ni les Canàries. Es tracta de les comunitats autònomes uniprovincials. No se n'han sentit crítiques, ni consta que hagi comportat cap perjudici, més aviat al contrari. Aquest és el cas no només de comunitats petites, com La Rioja o Cantàbria, sinó també de Madrid (que és quasi tan gran, pel nombre d'habitants, com Catalunya), Astúries o Múrcia.
- f) Com que els consells de vegueria substitueixen les diputacions i, per tant, les vegueries substitueixen les províncies, per adaptar les unes a les altres cal l'aprovació d'una llei orgànica, atès que és necessari modificar-ne el nombre i les delimitacions. Per tant, tot i que el procediment per a la instauració de les vegueries s'ha d'iniciar amb una llei del Parlament de Catalunya, també cal presentar al Parlament de Catalunya un projecte de proposició de llei orgànica de modificació dels límits territorials de les províncies actuals, que caldrà, òbviament, que aprovin les Corts. D'aquesta manera es compleix fil per randa el que disposa l'article 91.4 de l'Estatut.

6. Consideracions finals

- a) L'organització territorial de Catalunya, que inclou la de l'Administració local i les altres (la de la Generalitat i la de l'Estat), com és ben sabut, ha estat un dels grans temes pendents no ja des de la recuperació de la democràcia i de l'autonomia, sinó pràcticament des del segle XIX. L'any 1987 es va aprovar un paquet de quatre noves lleis, algunes de molt polèmiques, que no han satisfet les expectatives, però de moment, a part d'algunes reformes tímides, no s'han revisat en profunditat. No és aquí el lloc d'estendre's en aquesta qüestió, però com a mostra, es pot recordar que la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, ha estat incompleta gairebé en la seva totalitat, al marge d'algunes qüestions purament formals o de tràmit.
- b) Com s'ha apuntat al començament, a l'inici de la VII legislatura es van iniciar dues vies per a la reforma de l'organització territorial de Catalunya: la de la proposició de llei per ponència parlamentària conjunta i la preparació dels treballs previs a la redacció de l'avantprojecte o avantprojectes de llei, per part d'una comissió creada *ad hoc* pel Govern. La primera via no ha tingut continuïtat; la segona ha comportat l'adopció d'una sèrie d'acords en comissió i la redacció d'unes bases que responen plena-



ment a l'objectiu de la seva comesa; tanmateix, no s'ha anat més enllà en les previsions, és a dir, no s'han aprovat formalment per part del Govern, no s'ha dut a terme l'àmplia consulta pública prevista i no s'han aprovat projectes de llei.

- c) Els documents programàtics del Govern actual inclouen la nova organització territorial tant en els objectius (“Aprovar una nova llei d'organització territorial que organitzi Catalunya en municipis, comarques, vegueries i àrees metropolitanes, i una nova llei de règim especial de l'Aran”), com en les actuacions (en les quals es detallen les característiques de cada àmbit⁴). El Pla de Govern 2007-2010 –aprovat el 13 de març– conté, a l'índex, alguns objectius ben explícits: “2.1.1. Adaptar el sistema institucional de la Generalitat a les previsions de l'Estatut”; “2.1.2. Impulsar una nova ordenació de les institucions catalanes basada en els nivells territorials”.

Els documents programàtics del Govern de la VIII legislatura inclouen la nova organització territorial tant en els objectius com en les actuacions

- d) Per a la VIII legislatura, el president de la Generalitat va anunciar, en el discurs de la sessió d'investidura (23 de novembre de 2006), una nova llei d'organització territorial, però sense concretar si s'optaria per la via de la proposició de llei per la ponència parlamentària conjunta, o per la de projecte de llei tramès pel Govern. En tot cas, però, va apel·lar al consens:

“Cercarem el consens necessari per aprovar una nova llei d'organització territorial, que inclogui com a àmbits territorials els municipis, receptors de competències i recursos; les comarques, enteses com a ens de gestió supramunicipal de serveis locals; les vegueries, dissenyades com a governs locals i àmbits de descentralització de la Generalitat, i la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que en absolut exclou el reconeixement de les altres realitats metropolitanes catalanes.”

- e) Tant si s'opta per una via com per l'altra, no seria convenient que es volgués partir de zero. Les *Bases per a l'organització territorial de Catalunya* és un document que ha estat molt treballat, debatut i finalment redactat per una comissió constituïda *ad hoc* pel Govern, i hauria de ser un punt de partida i de referència per a les reformes legislatives que s'emprenguin. I més si es té en compte que, al seu torn, aquest document recull també els trets principals del l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya⁵, redactat precisament per una comissió d'experts creada per Acord del Govern de 3 d'abril de 2000, a instància dels diversos grups del Parlament de Catalunya.

4. Document programàtic de l'Entesa Nacional de Progrés, pàg. 7.

5. O “Informe Roca”. La diferència principal és que en les Bases per a l'OTC no es qüestiona, en els seus trets bàsics, l'actual mapa municipal de Catalunya.