

# La incerta reforma de l'organització territorial de Catalunya d'ençà l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006

**Oriol Nello**

*Institut d'Estudis Catalans  
oriol.nello@gencat.net*

## Resum

L'article analitza els avatars de la reforma de l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya des de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia de 2006. Així, discorre en primer lloc sobre les oportunitats i les limitacions del text estatutari a l'hora de superar els reptes que l'organització territorial dels poders públics a Catalunya planteja. Tot seguit entra a descriure la forma com el govern de la Generalitat ha volgut concretar aquestes oportunitats a través de diverses iniciatives legislatives, iniciatives que es troben en diversos estadis d'una tramitació administrativament complexa i políticament polèmica. Els apartats tercer i quart mostren com, tanmateix, les dificultats en l'avenç de les modificacions legislatives no han impedit ni la progressiva adaptació de l'administració de la Generalitat a una estructura basada en set àmbits territorials, ni el progrés del planejament territorial per a cada un d'aquests àmbits. Unes breus conclusions clouen l'estudi.

**Paraules clau:** Catalunya, Estatut d'Autonomia, Organització Territorial

**Resumen:** *La incierta reforma de la organización territorial de Cataluña desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006*

El artículo analiza los avatares de la reforma de la organización territorial de la administración pública en Cataluña desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de 2006. Así, discurre en primer lugar sobre las oportunidades y las limitaciones del texto estatutario a la hora de superar los retos que la organización territorial de los poderes públicos en Cataluña

plantea. A continuació, entra a describir la forma como el Gobierno de la Generalitat ha querido concretar estas oportunitats a través de diverses iniciatives legislatives, iniciatives que se encuentran ahora en diversos estadios de una tramitació administrativamente compleja y políticamente polémica. Los apartados tercero y cuarto muestran como, sin embargo, las dificultades en el avance de las modificaciones legislativas no han impedido ni la progresiva adaptación de la administración de la Generalitat a una estructura territorial basada en siete ámbitos territoriales, ni el progreso del planeamiento territorial para cada uno de estos ámbitos. Unas breves conclusiones cierran el estudio.

**Palabras clave:** Catalunya, Estatuto de Autonomía, Organización Territorial

**Abstract:** *The Uncertain Reform the Territorial Organization of Catalonia since the Adoption of the Statute of Autonomy of 2006*

The article discusses the vicissitudes of the reform of the territorial organization of public administration in Catalonia since the adoption of the Statute of Autonomy of 2006. So firstly discusses the opportunities and limitations of the statutory text to in overcoming the challenges that the territorial organization of public authorities in Catalonia raises. Then the article enters to describe the way the Government of the Generalitat has sought to realize these opportunities through various legislative initiatives, initiatives that are now going through an administratively complex and politically controversial processing. The third and fourth sections show how, however, difficulties in advancing the legislative changes have not prevented nor the progressive adaptation of the administration of the Government to a regional structure based on seven territorial areas, nor the progress of territorial planning each of these areas. A brief conclusion closes the study.

**Key words:** Catalonia, Statute of Autonomy, Territorial Organization

\* \* \*

La promulgació, el mes de juliol de 2006, del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, després de l'aprovació del text per les Corts Generals de l'Estat i la seva ratificació en referèndum pel poble de Catalunya, obria interessants perspectives per tal d'encarar sobre noves bases la qüestió de l'organització territorial.<sup>1</sup>

Tanmateix, les ambigüitats del text estatutari, la demorada sentència sobre els recursos interposats davant el Tribunal Constitucional respecte el seu contingut i les dificultats d'entesa entre les forces polítiques catalanes a l'hora de desenvolupar-lo fan que, transcorreguts ja prop de quatre anys des de la promulgació de l'Estatut, un gran nombre d'incerteses segueixin planant sobre la reforma de l'organització territorial de Catalunya. En aquest context, els avenços que s'han produït d'ençà de 2006 han estat força desiguals. Així, tot i que s'han donat a conèixer propostes de reforma importants, l'organització territorial del govern local manté encara gairebé immutats els trets derivats de l'Estatut d'Autonomia de 1979 i el seu desenvolupament a través de les lleis

---

1 Hem tractat els antecedents històrics d'aquesta qüestió a Lluç i Nel-lo (1983 i 1984) i Nel-lo (2001 i 2008).

d'organització territorial de 1987. En canvi, en d'altres camps, com en el de l'organització de l'administració perifèrica de la Generalitat, s'han produït modificacions més substantives.

El present article es proposa analitzar les possibilitats obertes pel text estatutari en matèria d'organització territorial, detallar quines han estat les iniciatives empreses en els darrers quatre anys per tal de concretar-les i quins són els resultats pràctics que aquestes han tingut. Així, l'article s'estructura en quatre apartats: en el primer s'analitza quins són els trets principals de les previsions de l'Estatut de 2006 en matèria d'organització territorial; tot seguit, s'enuncien les iniciatives legislatives que el govern ha impulsat en aquest camp, iniciatives que, com es veurà, han iniciat tot just la seva tramitació parlamentària en el moment de cloure la revisió d'aquestes pàgines (febrer 2010); en tercer lloc, s'exposen quines són les adaptacions que, malgrat la manca d'aprovació de les esperades modificacions legislatives, els departaments de la Generalitat han anat donant a la seva estructura territorial; finalment, el quart i darrer apartat es dedica a la descripció de l'avenç del planejament territorial i les seves implicacions sobre l'organització territorial de l'administració. Unes breus conclusions, necessàriament provisionals, tanquen l'article.

## 1. L'organització territorial en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006

Com es deia a l'inici, les novetats introduïdes pel nou Estatut d'Autonomia de Catalunya aprovat l'any 2006 en matèria d'organització territorial i règim local són molt notables. En primer lloc, les prescripcions relatives a aquests temes són ara molt més extenses, detallades i substantives que les contingudes en l'Estatut de 1979.<sup>2</sup> Per altra banda, el nou text estatutari adopta alguns canvis de perspectiva destacats, tant pel que fa a la definició del marc competencial com la posició dels governs locals en l'estructura administrativa de Catalunya i l'organització territorial de la Generalitat. En part, aquesta nova perspectiva –que obre noves possibilitats i, tanmateix, no acaba de vèncer algunes limitacions– és resultat dels intents i projectes de reforma que s'havien anat gestant des de 1999.<sup>3</sup> Vegem, de manera molt

---

2 Per una comparació entre els continguts d'ambdós estatuts d'autonomia en aquests àmbits, vegeu Tomàs Font (2007) que transcriu, amb algunes variants, el text de l'autor a l'informe de Mercè Barceló *et al.*, *Autogovern i reforma de l'Estatut d'Autonomia. Comentaris a la proposta de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics. Per una glosa del contingut del text estatutari de 2006 en matèria d'organització territorial podeu veure, així mateix, Xavier Sanclimens (2007), així com Joaquim Ferret (2008), referit sobretot les instàncies comarcals i veguerials.

3 Sobre el procés de gestació durant el període 1999-2006 de les prescripcions del text estatutari relatives a la organització territorial podeu veure Nel·lo (2008), article que seguim amb algunes variants menors en aquest primer apartat. Per un altre balanç de les iniciatives sobre l'organització territorial en aquest mateix període podeu veure Burgueño (2008).

resumida, quines són les principals innovacions aportades pel nou marc estatutari.<sup>4</sup>

### **1.1. La incardinació institucional dels governs locals i el marc competencial**

El primer canvi important és l'afirmació, inscrita en el mateix títol preliminar de l'Estatut, que els ens locals (municipis, vegueries, comarques i altres ens que les lleis determinin), sens perjudici de la seva autonomia, integren també el sistema institucional de la Generalitat, al costat del Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i la resta d'institucions de l'autogovern (art. 2). Es modifica així la situació de doble dependència en la qual s'havien trobat els governs locals catalans respecte la Generalitat i l'Estat arran de les limitacions de l'Estatut de 1979 i el seu desenvolupament posterior. Amb aquest plantejament, que ve a establir la relació preferentment dels ens locals catalans amb el sistema institucional de la Generalitat, el text estatutari s'apropa, doncs, a una lògica més semblant als sistemes de tipus federal.

Conseqüentment, el text estatutari estableix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'organització territorial (art. 151) tot respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució. Així, en la línia adoptada de definir amb un major detall que en el text de 1979 el marc competencial, atribueix a la Generalitat:

- a) La determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya.
- b) La creació, la supressió i l'alteració dels termes tant dels municipis com dels ens locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i dels altres ens locals; els topònims, i la determinació dels règims especials.
- c) L'establiment per mitjà de llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local”.

Això mateix es fa en l'article 160, on s'indica que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:

- a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.
- b) La determinació de les competències i les potestats pròpies dels municipis i

---

<sup>4</sup> Ens referirem aquí únicament al text estatutari finalment aprovat, sense entrar a analitzar les modificacions que el tema de l'organització territorial va conèixer al llarg de la seva tramitació parlamentària. Per aquesta qüestió, altrament de gran interès, poden veure's els textos de les successives versions del projecte d'Estatut a Marc Carrillo (2006).

dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.

c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.

d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.

e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals”.

En el mateix article s'estableix la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, “a excepció dels que són garantits constitucionalment” (art. 160.3).

En correspondència amb aquests fonaments i aquest marc competencial “s'incorpora una regulació substantiva de l'organització territorial de la Generalitat molt més detallada i, en particular, de la posició del municipi i de les altres entitats locals en el conjunt de les institucions de Catalunya, de manera que es permet desplaçar l'aplicació de les bases estatals en allò que sigui específic de Catalunya en virtut de l'Estatut” (Font, 2007, p. 22-23). Així, en destacat contrast amb la parquedat del text de 1979, el nou Estatut destina tot un capítol, el VI del Títol Segon, al Govern Local, els trets més destacats del qual són el reconeixement estatutari de l'autonomia municipal, l'establiment d'una relació de competències pròpies dels ens locals, la creació del Consell de Governos Locals i la regulació de la resta d'ens locals que integren l'organització territorial (en particular, la vegueria i la comarca).

## **1.2. El reconeixement de l'autonomia, les competències i del dret d'associació dels municipis**

Pel que fa al municipi, l'Estatut estableix que “és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics” (art. 86). L'Estatut garanteix l'autonomia dels municipis per a l'exercici de les seves competències i determina que els seus actes i acords no podran ser objecte de control d'oportunitat per part de cap altra administració. Així mateix, en coherència amb la voluntat d'establir una vinculació directa i el més unívoca possible, entre els governs locals i la Generalitat, s'estableix que a aquesta li correspon el control de l'adequació a l'ordenament jurídic dels actes dels municipis i, si s'escau, de la seva impugnació davant la jurisdicció, “sens perjudici de les accions que l'Estat pugui emprendre en defensa de les seves competències”.

La protecció de l'autonomia local es completa, encara, per la garantia als municipis d'un “nucli de competències pròpies que han de ser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecta només a control de constitucionalitat i de legalitat” (art. 84). Aquest nucli s'integra en la relació de competències pròpies dels “governos locals de Catalunya” que el mateix article detalla amb notable extensió. Completa aquest bloc de reconeixement i garanties envers l'àmbit local la creació del Consell de Governos Locals, concebut com l'òrgan

de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, el qual “ha d’ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic” (art. 85).

Els temes de la descentralització i la cooperació municipals troben també certa resposta en l'Estatut. Així, es determina que la llei ha de garantir a les entitats municipals descentralitzades la capacitat suficient per a portar a terme les seves activitats i prestar els seus serveis (art. 86.7). Pel que fa a la cooperació, es garanteix el dret dels municipis a “associar-se amb altres i cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i també per a complir tasques d’interès comú”. A aquests efectes, els municipis “tenen capacitat per a establir convenis i crear mancomunitats, consorcis i associacions i participar-hi, i també adoptar altres formes d’actuació conjunta”, i les lleis “no poden limitar aquest dret si no és per garantir l’autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda” (art. 87.2). Finalment, s’estableix un “principi de diferenciació” entre els municipis, de manera que les lleis que afectin el seu règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer “han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen” (art. 88). Depèn de la manera com sigui desenvolupat, aquest principi podria tenir una incidència notable en l’evolució de la reforma del mapa municipal.

### **1.3. La creació de les vegueries i la complexa via cap a la seva implantació**

Una altra de les principals innovacions de l'Estatut en matèria d’organització territorial és la creació de la vegueria i la determinació que aquesta constitueix, juntament amb el municipi, “l’organització territorial bàsica” en què s’estructura Catalunya (art. 83). En aquest sentit, l'Estatut, assigna a la vegueria una doble naturalesa (art. 90): per un costat, “és l’àmbit territorial específic per a l’exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia”, i, per l’altre, “és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l’organització territorial dels seus serveis”. Tanmateix, l’exigència que la vegueria es converteixi també en la divisió territorial dels serveis estatals a Catalunya no figura en l'Estatut. El nou marc de l’organització territorial troba aquí un dels seus límits: tot i que, com veurem tot seguit, les vegueries substitueixen les províncies en tant que administració local, s’optà per seguir el criteri segons el qual “l'Estatut no pot imposar un mandat a l'Estat per tal que aquest exerceixi d’una forma determinada una competència seva exclusiva, com és el cas de l’organització territorial de l’administració perifèrica pròpia” (Consell Consultiu, 2005).

Pel que fa a la seva organització com a ens local, l'Estatut determina que la vegueria serà governada per un Consell de Vegueria, presidit per un president elegit entre els seus membres (art. 91.1 i 91.2). I afirma tot seguit, amb gran

rotunditat, que “els consells de vegueria substitueixen les diputacions” (art. 91.3). Ara bé, la continuació del mateix article fa palès que el seu desenvolupament pot presentar una certa dificultat: “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” (art. 91.4). El text planteja, doncs, el problema, jurídicament complex i políticament espinós, de la possibilitat pràctica de substituir plenament les províncies per les vegueries, ja que com es recordarà, l'esmentat article 141.1 de la Constitució estableix que “qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals per mitjà d'una llei orgànica”.

Per escatir la qüestió poden resultar d'utilitat els aclariments fornits per l'Institut d'Estudis Autònomic (2006). Segons aquest organisme no caldria certament llei orgànica si del que es tractés fos de crear la vegueria com a entitat local intermèdia entre la província i el municipi, tot mantenint la província com a ens local amb competències molt reduïdes, opció clarament descartada en l'Estatut per tal de no afegir un nivell administratiu més. En canvi si, com es desprèn de l'article 91.3, les vegueries substitueixen a tots els efectes les províncies (és a dir, són “l'ens intermunicipal d'existència necessària i autonomia constitucionalment garantida”) i, en fer-ho, es modifiquen els límits provincials, és necessària l'aprovació d'una llei orgànica.<sup>5</sup> Així, l'Institut concloïa que “malgrat que es tracti d'una qüestió que es pugui considerar discutible, per evitar conflictes posteriors i garantir la seguretat jurídica del nou ens, seria més aconsellable tramitar i aprovar una llei orgànica que establís els límits territorials de les vegueries en substitució de les províncies, amb excepció de la circumscripció electoral” (IEA, 2006, p. 8).

Pel que fa a la prelació en l'ordre de tramitació de les lleis, l'Institut d'Estudis Autònomic indicava que “primer caldria aprovar la llei del Parlament de Catalunya de creació i règim jurídic de les vegueries, que pot determinar el seu àmbit territorial però que ha de remetre la seva entrada en vigor a l'aprovació de la llei orgànica que modifiqui els límits provincials”. Llavors “aprovada la llei catalana, i si pot ser al mateix temps, caldria aprovar la llei orgànica d'alteració de límits”, la qual podria incloure, tot i que aquesta previsió no té rang de llei orgànica, “l'especificació de que la vegueria serà adoptada pels serveis de l'Estat a Catalunya” (IEA, 2006, p. 12). Com es veurà més endavant, el projecte de Llei de vegueries que el govern ha tramès al Parlament de Catalunya el mes de febrer de 2010 s'adiu a aquestes recomanacions i preveu que per al ple desenvolupament del mapa veguerial previst caldrà, efectivament, procedir a la

---

5 L'Informe reconeix que es podria contraargumentar que la llei orgànica “no és necessària si les províncies es mantenen com a circumscripció electoral o com a circumscripció per a la prestació dels serveis de l'Estat o, finalment, si les 7 vegueries s'inclouen dins l'àmbit territorial de les 4 províncies, és a dir si 3 de les províncies es subdivideixin en dues vegueries”. Però refusa aquests contraarguments, considerant-los arriscats, ja que “segons reiterada jurisprudència constitucional, no es pot deixar la província buida de contingut” (IEA, 2006, p. 6-7).

modificació dels límits provincial per part de les Corts Generals.

Tanmateix hi hauria una aproximació alternativa a aquesta qüestió crucial, que ha estat suggerida per Joaquim Ferret. El jurista, tot i admetre que “la regulació estatutària té una certa dosi d’ambigüitat”, afirma el següent:

“[...] Si no s’altera la circumscripció electoral ni la demarcació de l’administració territorial o perifèrica de l’Administració de l’Estat, seria possible entendre que l’estricta modificació dels límits provincials de la vegueria/ens local és competència del Parlament de Catalunya. Aquest seria el sentit de l’expressió ‘si s’escau’ de l’article 91.4 de l’Estatut. La Llei orgànica ‘no s’escauria sempre’; només seria necessària quan, en canviar els límits de la vegueria/ens local es volguessin canviar també els límits de la província/circumscripció electoral i demarcació estatal”.

La interpretació contrària, és a dir, l’afirmació que cal una llei orgànica per l’alteració dels límits territorials de les vegueries, ens portaria a topiar, segons el jurista, “amb el dilema provincial de sempre”: “res pràcticament no [hauria] canviat respecte la situació anterior” (Ferret, 2008, p. 120-121).

La innovació introduïda per l’Estatut amb la creació de les vegueries té doncs una gran potencialitat, en establir un nivell territorial que podria venir a constituir un punt de trobada entre els governs locals i l’administració de la Generalitat. Té, a més, la virtut de fer-ho sense augmentar el nombre de nivells ni la complexitat de l’administració. Tanmateix, el camí cap a la implantació de les vegueries i la substitució de les províncies no es presenta exempt de dificultats jurídiques i, sobretot, polítiques. Aquells que, per raons i interessos diversos, s’han oposat i s’oposen a la reforma hi trobaran sens dubte un seguit de recursos poderosos per evitar que arribi a concretar-se. Cal esperar, tanmateix, que la sentència del Tribunal Constitucional sobre el text estatutari permeti dilucidar de manera taxativa la qüestió.

#### **1.4. La pervivència de la comarca, l’esment del fet metropolità i el reconeixement de la singularitat aranesa**

Tot i que, com s’ha vist, l’Estatut estableix com elements de l’organització territorial bàsica de Catalunya els municipis i les vegueries, introdueix també la comarca com a entitat d’existència necessària: “l’àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament” (art. 83.2). Així, la comarca queda configurada “com a ens local amb personalitat jurídica pròpia i és formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals” (art. 92.1). La creació, la modificació i la supressió de les comarques, així com el seu règim jurídic seran regulats per una llei del Parlament.

La introducció del caràcter obligatori de la comarca en l’articulat, que es produí quan la tramitació de la proposta estatutària estava ja avançada, contrasta amb algunes de les propostes inicials, on la comarca era concebuda més aviat com un òrgan de cooperació voluntària dedicada únicament a exercir les



competències delegades pels municipis que en formessin part. Com ha escrit Tomàs Font, aquest manteniment de la comarca com a entitat necessària, no respon als propòsits de simplificació estructural i els “dos elements rellevants de l'organització territorial supramunicipal, les vegueries i les comarques, corren el risc de neutralitzar-se recíprocament” (Font, 2007, p. 28). Tanmateix, aquí el text estatutari no tanca de manera definitiva la qüestió i dóna un ample camp al legislador autonòmic a l'hora de definir el caràcter de l'ens comarcal. Així, tot i el seu caràcter necessari, el legislador podria establir que la determinació de les funcions de cada comarca depenguessin dels municipis en ella integrats. Ferret ho ha exposat d'aquesta manera:

“Les comarques, obligatòries en la seva existència, podrien quedar condicionades quant al contingut a la decisió dels municipis que les constitueixen. Si el legislador ordinari adoptés decididament aquesta opció, la distinció entre comarques i vegueries seria clara i evitaria els conflictes, les reiteracions i la ineficàcia que ha provocat fins ara la confusió entre províncies i comarques”.

Per contra, si el legislador mantingués la consideració de les comarques com un ens de naturalesa territorial, “amb una determinació de llurs funcions totalment al marge de la decisió municipal”, “la situació actual de confusió persistiria malgrat els canvis” (Ferret, 2008, p. 117-118).

També són objecte d'esment, tot i que força tímid, les realitats metropolitanes. Aquestes apareixen mencionades en l'article 93 del text de l'Estatut: “els altres ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes”. La creació, modificació i supressió d'aquests ens, així com l'establiment del seu règim jurídic hauran de ser objecte, també, d'una llei del Parlament. Al costat d'això, l'Estatut reconeix el règim especial del municipi de Barcelona (art. 89).

Finalment, gaudeix també de reconeixement la realitat aranesa que és esmentada ja en el mateix títol preliminar, on s'estableix que “aquest Estatut reconeix, empara i respecta aquesta singularitat i reconeix l'Aran com a entitat territorial singular dins de Catalunya” (art. 11). Aquest reconeixement de principi és objecte de desenvolupament en un capítol específic, el VII dins el Títol Segon, on es disposa que l'Aran compta amb un règim jurídic especial establert per llei del Parlament, per mitjà del qual “es reconeix l'especificitat de l'organització institucional i administrativa de l'Aran i se'n garanteix l'autonomia per a ordenar i gestionar els afers públics del seu territori” (art. 94.1).

## 2. El lent avanç de les iniciatives legislatives

Com és sabut, l'aprovació de l'Estatut de Catalunya anà acompanyada de la crisi de la majoria parlamentària (integrada pel Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya i Inicia-

tiva per Catalunya-Esquerra Unida) que l'any 2003 havia permès l'alternança política i la formació del Govern Catalanista i d'Esquerra, presidit per Pasqual Maragall. Les eleccions al Parlament de Catalunya, celebrades el dia de Tots Sants de 2006, varen comportar la reedició del pacte entre les mateixes forces polítiques i la formació d'un nou govern sota la presidència de José Montilla.

Pel que fa al tractament que hauria de rebre el tema de l'organització territorial de Catalunya durant la legislatura que llavors s'iniciava, l'acord programàtic en el qual es basà la constitució del nou govern, signat a finals de novembre de 2006, preveia “desplegar les disposicions de l'Estatut referides al món local i impulsar des d'una concepció municipalista la col·laboració entre la Generalitat i administracions locals” a través de les actuacions següents:

– Impulsar una nova Llei d'organització territorial que inclogui com a àmbits territorials:

- Els municipis, receptors de competències i recursos, i les comarques enteses com a ens de gestió supramunicipal de serveis locals.
- Les vegueries, dissenyades com a entitats locals i àmbits de descentralització de la Generalitat i governades pels consells de vegueria, que hauran de substituir les actuals Diputacions. La llei haurà d'incloure la creació, la modificació i la supressió, i l'establiment del règim jurídic de les vegueries.
- Les àrees metropolitanes, especialment la de Barcelona.
- Impulsar un seguit de lleis derivades del nou Estatut que afecten al món local: atribució de competències als municipis, creació del Consell de Governos Locals, establiment d'un Fons de Cooperació Local, Llei d'hisendes locals de Catalunya. Aquestes normes poden donar lloc a una nova Llei municipal de Catalunya.
- Continuar la política d'increment de recursos per als ajuntaments, amb l'objectiu d'assolir que gestionin fins el 25% de la despesa pública total.
- Aprovar una nova Llei de règim especial de l'Aran”.<sup>6</sup>

Aquest acord de principis entre els partits de la majoria fou després concretat i ratificat a través d'un *Pla de Govern 2007-2010*, formalment aprovat pel Consell Executiu de la Generalitat el dia 13 de març de 2007, quan feia tot just cent dies de l'inici de la vuitena legislatura del Parlament de Catalunya restaurat. L'apartat 2.1 del document recull, amb millor sintaxi que el de la prosa, sempre difícil, dels pactes polítics, però sense modificacions substancials, els objectius establerts en l'acord programàtic més amunt citat.<sup>7</sup>

De llavors ençà, el desplegament d'aquestes previsions ha donat lloc a la confecció en seu governamental de diversos documents de caire legislatiu, alguns dels quals han esdevingut ja formalment projectes de llei, sense que en cap cas, tanmateix, hagin arribat a ser aprovats pel Parlament. Es tracta dels textos legislatius següents: Llei del Consell de Governos Locals, Llei de governs

<sup>6</sup> Vegeu *Document programàtic Entesa Nacional de Progrés*, Barcelona, 21 de novembre 2006 (mecanografiat, p. 16).

<sup>7</sup> Vegeu *Pla de Govern 2007-2010* (apartat 2.1. “Organització territorial i govern local”, p. 59-61). A: [www.gencat.cat/pladegovern/](http://www.gencat.cat/pladegovern/)

locals de Catalunya, Llei de vegueries, Llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i Llei sobre el règim especial de l'Aran. Com es pot veure, es tracta d'un programa legislatiu prou ambiciós, tot i que les incògnites de la sentència del Tribunal Constitucional i el fet que hagin transcorregut ja més de tres quarts parts del mandat sense que la seva tramitació hagi avançat de manera decisiva pot induir a dubtar sobre la possibilitat de que s'arribi a acomplir totalment o parcial abans del final de la legislatura, previst per a la tardor de l'any 2010. Vegem a continuació en quin moment de tràmit es troba cada una de les cinc iniciatives i quins són els seus trets principals a partir dels documents que s'han donat a conèixer fins ara.

## 2.1. Llei del Consell de Governos Locals de Catalunya

La iniciativa que, a inicis de l'any 2010, es troba en un estat de tramitació més avançat és el projecte de Llei del Consell de Governos Locals, aprovat pel Govern de la Generalitat en la seva sessió del 28 de juliol de 2009 per tal que iniciés la seva tramitació parlamentària.<sup>8</sup>

El Consell de Governos Locals és, com s'ha vist en l'apartat anterior, un ens previst en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que el defineix com l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. La creació de l'ens es deriva de l'article 85 de l'Estatut i la seva inclusió en la norma autonòmica fou en bona mesura fruit de les aportacions de les institucions municipalistes en el seu procés de redacció i negociació, juntament amb els articles referents a la salvaguarda de les competències i l'autonomia local. El projecte de Llei aprovat pel Govern en regula la composició, l'organització, el funcionament i les funcions.

Així, tot seguint el dictat de l'Estatut, en el projecte de Llei el Consell de Governos Locals es configura com "una institució de relleu estatutari integrada dins l'organització políticoinstitucional de la Generalitat i gaudeix d'autonomia orgànica, funcional i financera". La seva funció principal és, tal com estableix el text estatutari, ser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals, així com en la tramitació de plans i normes reglamentàries del mateix caire.

Pel que fa a la seva composició, el projecte estableix que el Consell és integrat per un total de 100 membres que hauran de tenir la condició d'alcalde o de president de consell de vegueria,<sup>9</sup> els quals seran designats de forma tal que es "garanteix una representació proporcional i equilibrada de la població, el terri-

---

8 "Projecte de Llei del Consell de Governos Locals", aprovat pel Govern de la Generalitat el dia 28 de juliol de 2009, *BOPC*, 540, 28 de setembre de 2009. La presa en consideració del projecte fou aprovada pel Ple de la cambra catalana l'11 de novembre de 2009.

9 La Disposició Transitòria Primera del Projecte de Llei indica que "fins a la creació de les vegueries i la constitució dels consells de vegueria són membres nats del Consell de Governos Locals els presidents o presidentes de les diputacions provincials de Catalunya".

tori i la representació política dels municipis i vegueries de Catalunya” (art. 5). Són membres nats del Consell els presidents dels consells de vegueria, l'alcalde de Barcelona i els presidents de les entitats municipalistes més representatives (art. 6). La resta de membres són designats pels “partits polítics, federacions, coalicions o agrupacions d'electors que han obtingut més del 5% dels vots a les eleccions municipals a Catalunya” (art. 7.1). En aquesta designació s'ha de “procurar una representació proporcional i equilibrada de la població i el territori així com de la paritat dels seus membres”, i també “garantir la representació política dels municipis de Catalunya, aplicant la fórmula de distribució proporcional de representació”. El nombre de membres designats per cada força política dependrà dels vots de les eleccions municipals que aquesta hagi obtingut en el conjunt de Catalunya (art. 7.2).

Pel que fa a les funcions, el projecte proposa que el Consell en tingui de tres tipus: representació, participació i defensa del món local. En primer lloc, se li assignen funcions de “representació dels municipis i vegueries en les diferents institucions de la Generalitat” així com de fer propostes per tal que es realitzin “actuacions en benefici o defensa de l'autonomia local o del món local en general” (art. 21). En segon lloc, el Consell participa en la tramitació parlamentària de “les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals d'acord amb el que preveu el Reglament del Parlament”, així com en “la tramitació de plans d'àmbit general, normes reglamentàries i avantprojectes de llei que afecten de manera específica les administracions locals” (art. 22). Aquesta participació es fa efectiva a través dels membres designats pel Consell en la Comissió de Govern Local de Catalunya, és a dir, en l'òrgan paritari previst en la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya que té la funció d'assegurar la interlocució i la cooperació entre l'administració de la Generalitat i els ens locals. Finalment, el Consell exerceix també funcions de defensa de l'autonomia local, de manera que pot sol·licitar, si s'escau, el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'autonomia local de les iniciatives legislatives del Govern (art. 23).

Com es pot veure, si el projecte de Llei s'aprova en aquests o similars termes, el Consell de Govern Locals esdevindrà una institució de considerable pes en l'arquitectura institucional de Catalunya. La seva constitució està prevista en un termini màxim de tres mesos a partir de l'entrada en vigor de la Llei (Disposició Final Primera), de manera que, si el tràmit parlamentari fos molt expedit, el nou ens es podria constituir dins de la vuitena legislatura. És de constatar, així mateix, que, seguint el text estatutari, el projecte atribueix la representació dels interessos locals en el Consell a municipis i vegueries, tot ratificant el paper fins a cert punt subaltern que l'Estatut assigna a la comarca. Tanmateix, diversos aspectes susciten encara incògnites sobre el caràcter i el funcionament del nou ens. Entre aquests es pot esmentar, en primer lloc, la incertesa respecte la forma com de la designació dels membres del Consell per part dels partits i forces polítiques se'n derivarà una correcta representació territorial. Resta

pendent, també, de definició de la forma com el Consell es relacionarà amb les entitats municipalistes de caràcter associatiu, extrem que s'haurà de regular per via reglamentària (art. 22.4). Finalment, concita també dubtes la manera com s'assumirà la representació en la Comissió de Govern Local de Catalunya, que, fins ara, estava atribuïda a les entitats municipalistes (Disposició final segona).

## 2.2. Llei de governs locals

La següent iniciativa del corpus de mesures legislatives previstes pel Govern de la Generalitat en matèria d'organització territorial és la Llei de Governos Locals, la memòria de la qual fou aprovada pel Consell Executiu el dia 29 de juliol de 2008.<sup>10</sup>

La memòria presenta la nova norma com una “llei marc que ha de configurar el sistema de govern local d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, amb ple respecte a l'autonomia local i recollint l'actual mapa municipal”. En aquest sentit, s'afirma que la Llei vindria a substituir les quatre lleis territorials que, tot i haver conegut diverses modificacions des de llavors, quedaren establertes en la seva arquitectura bàsica fa gairebé un quart de segle, l'any 1987. Es tracta, com és sabut, de les següents: Llei municipal i de règim local de Catalunya; Llei del règim provisional de les diputacions provincials; Llei d'organització comarcal de Catalunya; i Llei per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses en la seva zona d'influència. Doncs bé, d'acord amb la memòria: “Els diferents aspectes continguts en aquestes quatre normes quedaran integrats en un únic text legislatiu nou que ens permetrà de definir, d'acord amb l'Estatut d'Autonomia, un nou règim jurídic dels municipis, de les vegueries i de la resta d'ens locals del nostre país”.<sup>11</sup>

El contingut de la Llei tindria també implicacions, com la mateixa memòria indica, amb les futures lleis autonòmiques de finances locals i del règim electoral. Així mateix, difícilment podria ser desenvolupada plenament sense la col·laboració del legislador estatal, tant pel que fa a la delimitació de les províncies, com al règim electoral.

L'elaboració i tramitació de la norma és, doncs, un repte legislatiu i polític de gran abast. El Departament de Governació i Administracions Públiques va encarregar a inicis de la vuitena legislatura una proposta de text articulat a un equip de juristes de la Universitat Rovira i Virgili que el lliuraren el mes

10 Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 29 de juliol de 2008, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de Llei de Governos locals de Catalunya. L'obligació de presentar una memòria relativa als avantprojectes de Llei es deriva de l'acord de Govern de la Generalitat de 3 d'abril de 2007, en el qual es determinava que “per tal d'iniciar el procediment d'elaboració d'un avantprojecte de llei, el departament o departaments corresponents han d'elaborar una memòria amb els principals objectius de l'avantprojecte de llei, la qual serà avaluada pel Consell Tècnic i, si s'escau, elevada al Govern per la seva aprovació”. El requeriment fou posteriorment elevat a rang de llei en l'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del govern.

11 *Ibidem*, apartat tercer.

de novembre de 2007.<sup>12</sup> Però, tot i que aquest esborrany ha estat objecte de consultes informals, ni aquesta, ni cap altra proposta de text articulat de la Llei de Governos Locals no ha estat encara motiu de tramitació formal en el si de l'administració per part del Departament competent. L'endarreriment dels terminis previstos, la complexitat de la tasca a desenvolupar, el fet que dues peces bàsiques de la nova legislació territorial –la Llei de vegueries i la llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona– estiguin sent objecte de tramitació separada i la proximitat de la fi de la legislatura fan pràcticament impossible que la llei es pugui aprovar abans de les properes eleccions al Parlament de Catalunya.

### 2.3. Llei de vegueries

La previsió de reemplaçar les diputacions provincials pels consells de vegueria és un dels elements clau de les previsions de l'Estatut en matèria d'organització territorial, l'aplicació de la qual resulta, com s'ha vist, complexa tant des del punt de vista jurídic com pràctic. Per afrontar la qüestió el Govern de la Generalitat ha optat per impulsar l'aprovació d'una llei específica. La seva tramitació en seu governamental s'inicià amb presentació de la memòria de l'avantprojecte de llei al Govern per part del Departament de Governació i Administracions Públiques el dia 29 de juliol de l'any 2008,<sup>13</sup> i culminà amb l'aprovació i tramesa al Parlament del corresponent projecte de llei, el dia 2 de febrer de 2010.<sup>14</sup>

El projecte de llei, que fou aprovat pel Govern després d'una notable polèmica pública i de la redacció de diversos esborranys, te per objecte les quatre finalitats següents (art. 1): regular la doble naturalesa de la vegueria, en tant que ens local i divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat; preveure la divisió veguerial; establir el règim jurídic dels consells de vegueria; i regular la transició de les diputacions provincials als nous consells de vegueria. Vegem tot seguit com el text articulat del projecte dona resposta a aquests objectius.

Com s'ha dit, d'acord amb el que estableix l'article 90 de l'Estatut de Catalunya, el text del projecte parteix del doble caràcter de la vegueria: ens local i demarcació

12 Vegeu el *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya*, Tarragona, Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili, desembre 2007 (153 p., versió revisada). El text va comptar amb les aportacions de més d'una trentena d'especialistes sota la coordinació dels professors Josep Ramon Fuentes, Jaume Renyer i Juan Ignacio Soto.

13 Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 29 de juliol de 2008, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei de transició de les diputacions a les vegueries. La memòria fou presentada, significativament, el mateix dia en el que s'aprovà també l'inici de la tramitació de la Llei de Governos Locals. De fet, les previsions inicials del Govern eren de tramitar ambdues lleis en paral·lel. Així ho afirmà el Conseller de Governació i Administracions Públiques, Jordi Ausàs, cinc mesos després d'accedir al càrrec en substitució de Joan Puigercós, en una conferència pronunciada a la Cambra de Comerç de Tortosa el dia 8 de juliol de 2008. Tot referint-se a les lleis de Governos locals i de Transició de les Diputacions a les Vegueries el Conseller digué: "La previsió és que les dues lleis estiguin aprovades pel Govern i entrin al Parlament el 2009. En tot cas, el compromís del Govern [...] és que la Llei de Governos locals sigui una realitat aquesta legislatura. I segurament la de Transició de les Diputacions a les Vegueries s'aprovarà abans". Vegeu Jordi Ausàs, *La nova organització territorial de Catalunya: la vegueria de l'Ebre*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 2008, p. 18. Tanmateix, Ausàs indicà també que la constitució dels Consells de Vegueria no es produiria fins l'any 2011, després de les eleccions municipals previstes per aquell any. *Ibidem*, p. 24

14 "Projecte de llei de vegueries", a *BOPC*, 630, 10 de febrer 2010.

territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis. Així, en consonància amb el precepte estatutari la vegueria es configura, en primer lloc, com “una entitat amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis, i constitueix l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local” (art. 2.1). De la mateixa manera, seguint sempre l'Estatut, s'estableix que “la vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos” (art. 2.2), el govern i administració dels quals correspon al Consell de Vegueria.

Al costat d'aquest caràcter local, “la vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis” (art. 2.3), de tal forma que esdevé “la demarcació única en la qual s'organitzen tots els serveis del Govern i de l'Administració de la Generalitat sobre el territori”, l'espai en què aquests “exerceixen les seves funcions de planificació, programació i coordinació territorials”, així com “la divisió en què s'organitzen territorialment les autoritats i serveis que depenen del Parlament” (art. 7). A cada vegueria correspon una Delegació Territorial del Govern, que “representa el Govern i l'Administració de la Generalitat en el territori”, “hi impulsa i coordina els seus serveis i hi promou la col·laboració amb les administracions locals” (art. 8.1). El Delegat del Govern presideix la Comissió Territorial del govern que aplega totes les persones titulars dels òrgans responsables de dirigir els serveis de cada un dels Departaments de la Generalitat en l'àmbit de la vegueria.

Pel que fa al tema, tan controvertit de la demarcació territorial, el projecte de llei indica que cap municipi ni cap comarca resta exclòs de l'organització veguerial i adopta com a planta la divisió en set àmbits: Alt Pirineu i Aran (Alta Ribagorça, Alt Urgell, Cerdanya, Pallars Jussà, Pallars Sobirà i Val d'Aran); Barcelona (Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental); Catalunya Central (Anoia, Bages, Berguedà, Osona, Solsonès); Girona (Alt Empordà, Baix Empordà, Garrotxa, Gironès, Pla de l'Estany, Ripollès i Selva); Lleida (Garrigues, Noguera, Pla d'Urgell, Segarra, Segrià i Urgell); Camp de Tarragona (Tarragonès, Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà i Priorat); Terres de l'Ebre (Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre i Terra Alta). Com es pot veure, es tracta de l'organització que, a partir de l'any 2003, l'administració de la Generalitat ha anat adoptant de manera progressiva per a l'organització dels seus serveis i que es correspon, a més, amb els àmbits funcionals del planejament territorial vigent. En els apartats 3 i 4 del present estudi tornarem a la qüestió de com la vigència d'aquestes demarcacions sobre el territori ha antecedent i prefigurat l'opció adoptada pel projecte. En acabar el títol relatiu a les demarcacions veguerials el text indica que, en virtut del règim jurídic especial que li garanteix l'Estatut, el Conselh Generau d'Aran es relaciona directament amb els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat, de manera que “l'organització que s'estableix en aquest títol no li és d'aplicació” (art. 10).

Tot seguit el projecte de llei entra a regular el Consell de Vegueria, com a òrgan de govern i administració de l'ens local que ha d'exercir el govern inter-

municipal de la cooperació local en l'àmbit de la vegueria i substituir les actuals diputacions. Així, en el Títol IV del projecte s'estableixen els òrgans dels Consells de Vegueria (ple, president, vicepresident, govern i comissions), així com les seves competències i funcions, que són, eminentment, les de cooperació i suport als municipis, així com les de prestació de serveis de caràcter supracomarçals i aquells que encarreguin o deleguin els propis municipis. Finalment, es regula en aquest apartat també el procés de constitució dels consells de vegueria i les qüestions relatives al seu personal.

El darrer títol del projecte es dedica al tema de la transició de les diputacions als Consells comarçals. Així, tot seguint el mandat estatutari que, com hem vist, preveu que "els consells de vegueria substitueixen les diputacions", l'articulat preveu que els consells de vegueria se subrogen en la representació que les diputacions tenen en institucions, consorcis, fundacions, societats i altres entitats; assumeixen la relació amb els ens que estan vinculats o depenen a les diputacions; assumeixen, així mateix, la titularitat dels béns i drets d'aquestes; i se subrogen en el contractes, convenis i relacions bilaterals, així com en les posicions financeres, tributàries i pressupostàries de les diputacions. De la mateixa manera s'estableix que el personal –funcionari o laboral– que en el moment d'entrada en vigor de la llei presti serveis a les diputacions provincials passa a integrar-se en els òrgans dels consells de vegueria que es creen.

El procés de constitució efectiva dels consells de vegueria i la transició des de l'actual divisió en quatre províncies cap a les set vegueries és previst en tres etapes (Disposició transitòria primera). Com que es tracta d'un passatge particularment transcendent, val la pena de citar-lo en la seva literalitat:

"1). En el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei es constitueixen els consells de vegueria de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. La circumscripció territorial d'aquests consells de vegueria coincideix amb la de les actuals províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Els corresponents consells de vegueria substitueixen les actuals diputacions.

2). El Consell de Vegueria de les Terres de l'Ebre es constitueix un cop s'hagi produït la corresponent modificació de la legislació en matèria de règim electoral general i la seva seu institucional s'ubica a la ciutat de Tortosa. El Consell de Vegueria de Tarragona adopta, en aquell moment, la denominació de Consell de Vegueria del Camp de Tarragona.

3). Els consells de vegueria de l'Alt Pirineu i l'Aran i de la Catalunya Central es constitueixen un cop aprovada l'alteració dels límits provincials d'acord amb allò que preveu la disposició final segona. Per a la constitució d'aquests consells de vegueria, una llei del Parlament ha de determinar la ciutat on s'ubica la seva seu institucional. En el cas del Consell de Vegueria de l'Alt Pirineu i l'Aran aquesta llei preveurà també les singularitats de la relació del Consell de Vegueria amb el Consell Generau d'Aran que, en el marc de l'article 94 de l'Estatut d'Autonomia, es deriven de la legislació reguladora del seu règim jurídic especial".

Dit de manera breu: en un primer moment, els consells de vegueria es constitueixen, essencialment, tot subsumint les actuals diputacions en els quatre



àmbits territorials de les respectives províncies, amb les modificacions, això sí, de denominacions, òrgans, competències i funcions que estableix la llei; en un segon moment, es crearia la vegueria de les terres de l'Ebre, tot separant-la de la de Tarragona, prèvia modificació per part de les Corts del règim electoral general, per tal d'adaptar les circumscripcions a la nova divisió;<sup>15</sup> finalment, es constituïrien les vegueries de l'Alt Pirineu i l'Aran i la Catalunya Central, prèvia modificació dels límits provincials. Aquesta modificació seria objecte d'una iniciativa legislativa del Parlament de Catalunya davant les Corts Generals, d'acord amb el que estableix la Disposició Addicional Segona.

És doncs innegable que el projecte de llei de vegueries conté avenços destacats vers el model d'organització territorial que figura en l'Estatut de 2006. En aquest sentit destaca l'assumpció plena del doble caràcter de la vegueria i la inclusió de la demarcació veguerial, sense remetre aquesta qüestió clau a una llei posterior. Així mateix, constitueix un pas endavant molt assenyalat la prescripció que l'administració territorial de la Generalitat ha d'adaptar-se de manera general a aquesta divisió territorial.

Tanmateix, el projecte adopta una lectura del text estatutari que pot suposar una notable limitació alhora de constituir els consells de vegueria adaptats a aquests set àmbits: l'assumpció que, per tal de configurar-los plenament, caldrà modificar la legislació estatal relativa al règim electoral i a la delimitació provincial. Aquesta interpretació de l'Estatut –que, com s'ha vist més amunt, no és, en principi, l'única possible i antecedeix l'esperada sentència del Tribunal Constitucional– podria portar l'aplicació de la llei a un carreró sense sortida de no comptar les Corts Generals amb una majoria suficient acordada als desitjos del legislador català. Si aquest fos l'escenari, la constitució dels consells de vegueria s'estancaria després de la primera fase i el seu resultat no seria massa diferent d'un simple canvi de denominació de les actuals diputacions provincials. Aquest fet, unit a d'altres imprecisions del text del projecte –com l'aparent contradicció sobre la posició de l'Aran (que sembla ser inclòs i exclòs alhora de la demarcació veguerial), o la manca de concreció en matèria de capitalitats– representen sens dubte significades limitacions que la tramitació parlamentària de la norma podria encara esmenar abans de la seva eventual aprovació.

## 2.4. Llei de creació de l'àrea metropolitana de Barcelona

Un dels aspectes més polèmics de les lleis d'organització territorial, aprovades l'any 1987, fou la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona, l'ens local creat l'any 1976 per a la gestió de la conurbació central de la metròpolis barcelo-

---

15 Els primers esborranys del projecte havien previst un altre procediment per tal de fer més expèdita la creació de la vegueria de l'Ebre: atenent al fet que les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta havien disposat del Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, creat en el període de la Generalitat provisional (Decret de 4 de desembre de 1978, de creació del Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, *DOGC*, 11, 16 de desembre 1978) s'instituiria directament la vegueria ebreca al mateix temps que les de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona.

nina. Com s'ha explicat, el programa del Govern de l'Entesa Nacional de Progrés es comprometia a impulsar algun tipus d'articulació administrativa específica per aquesta àrea, tot recollint així la possibilitat de crear ens per a les àrees metropolitanes, previst en l'article 93 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Per donar resposta a aquest compromís programàtic, el Govern va aprovar el mes de febrer de 2009 la memòria de l'avantprojecte de llei de creació de l'àrea metropolitana de Barcelona<sup>16</sup> i tot just un any més tard ha tramès un projecte de llei al Parlament.<sup>17</sup>

El projecte de llei proposa la creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona com a "ens local supramunicipal de caràcter territorial integrat pels municipis de la conurbació de Barcelona", municipis "entre els quals existeixen vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació de les polítiques públiques i la implantació de serveis de forma conjunta". A aquests efectes "l'Àrea Metropolitana de Barcelona té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment de les seves finalitats" (art. 1.2).

Pel que fa a la delimitació del seu àmbit, el projecte preveu que, en principi, s'integrin a l'Àrea Metropolitana tots els municipis que actualment formen part d'alguna de les entitats metropolitanes existents, les dues primeres creades per la Llei 7/1987 i la darrera per l'associació voluntària dels municipis: l'Entitat Metropolitana del Transport, l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus i la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Amb això, l'àmbit metropolità barceloní quedaria integrat per 36 municipis. Cal fer esment, que, en previsió d'aquest procés, les entitats metropolitanes han decidit integrar-se ja en un consorci que fou constituït el dia 5 de maig de 2009.

Pel que fa als òrgans de govern, a la seva composició i les seves atribucions, el que en el Títol I del projecte proposa que l'Àrea Metropolitana de Barcelona compti amb el consell metropolità, el president, la junta de govern i la comissió especial de comptes. Composarien el consell tots els alcaldes o alcaldesses dels municipis integrats, així com una representació de cada un d'aquests en funció de la seva població i de les forces polítiques que en formen part. El President de l'Àrea Metropolitana seria elegit pel Consell Metropolità entre els seus membres que tenen condició d'alcaldes.

En relació a les competències, el projecte preveu, en el seu Títol II, que l'Àrea Metropolitana assumeixi essencialment les que exerceixen les actuals institucions metropolitanes en les matèries següents: transport i mobilitat, aigües, residus, infraestructures, desenvolupament econòmic, així com cohesió social i territorial. Així mateix, preveu que l'ens assumirà la gestió de serveis que estan vinculats a aquestes competències.

16 Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 17 de febrer de 2009, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

17 "Projecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona", *BOPC*, 630, 10 de febrer 2010. El projecte fou aprovat pel Govern el 2 de febrer de 2010, al mateix temps que el de la Llei de vegeries.

Tanmateix, el projecte presenta una novetat important pel que fa al marc actual de les competències metropolità, en conferir a l'Àrea Metropolitana de Barcelona competències específiques en l'àmbit de l'urbanisme i ordenació del territori. El projecte dedica un títol a aquesta qüestió, el III, i preveu que correspondrà a l'Àrea l'elaboració i tramitació del Pla Director Urbanístic Metropolità, així com del Pla d'Ordenació Urbanística Metropolità, instruments que seran aprovats definitivament pel Conseller de Política Territorial de la Generalitat. Aquest darrer document haurà de substituir el Pla General Metropolità vigent i la resta d'instruments de planejament urbanístic general dels municipis de l'àmbit metropolità. Amb consonància amb l'exercici d'aquestes competències, sis mesos després de l'entrada en vigor de la Llei es crearia una Comissió Territorial d'Urbanisme d'àmbit metropolità de Barcelona, integrada de manera paritària per representacions de la Generalitat i de l'Àrea Metropolitana. I una vegada vigent el Pla Director Urbanístic Metropolità, aquesta Comissió Territorial d'Urbanisme i l'actual Subcomissió d'Urbanisme de Barcelona (nascuda de les previsions de la Carta Municipal de la ciutat) serien subsumides en una nova Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de composició així mateix paritària.

Finalment, els títols IV, V i VI del projecte estableixen les qüestions relatives a les relacions entre l'Àrea Metropolitana i els municipis que la integren, el seu finançament i el seu personal. En les disposicions addicionals es disposa l'extinció de les Entitats Metropolitanes del Transport i de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus i es preveu que "l'Àrea Metropolitana de Barcelona assumeix la plena titularitat de tots els serveis, els mitjans materials, financers i personals, els drets i les obligacions de les dues entitats metropolitanes que s'extingeixen" (DA Primera).

Amb aquestes previsions, l'Àrea Metropolitana de Barcelona es configuraria doncs com una administració amb competències importants en el seu àmbit d'actuació. D'aquesta forma es vindria a donar resposta a les aspiracions reiteradament expressades pels municipis que haurien d'integrar-la, molts dels quals compten, cal recordar-ho, amb una experiència de més de mig segle en la cooperació per a la gestió de serveis. Tanmateix, la creació de l'Àrea en els termes del projecte de llei planteja algunes incògnites rellevants, en especial pel que fa a l'encaix de les seves competències urbanístiques en la resta de l'ordenament urbanístic de Catalunya. Així mateix, en un territori metropolità cada vegada més integrat des del punt de vista funcional podria resultar controvertida la inclusió o exclusió de determinats municipis en el nou ens, així com el fet de que una part del territori de la regió metropolitana comptés amb instruments específics de cooperació i la resta n'estigués mancada. Aquesta contradicció podria fer-se tant més evident en el cas que, després d'entrar en vigor la Llei de vegueries i la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, els obstacles als que ens hem referit en l'apartat anterior impossibilitessin la creació de la vegueria pròpia de la regió metropolitana de Barcelona.

## 2.5. Llei sobre el règim especial de l'Aran

En matèria d'organització territorial, el darrer compromís legislatiu del programa de Govern al que hem fet referència és el de dotar l'Aran d'una nova llei específica que desenvolupi el reconeixement de la seva singularitat, recollida en l'Estatut d'Autonomia. Fins a la data, l'únic document formalitzat sobre aquesta iniciativa és el text articulat elaborat pel mateix Consell General d'Aran i tramès al Departament de Governació i Administracions Públiques el dia 13 de juliol de 2009.<sup>18</sup> Tot seguit es glossaran els aspectes més destacats del seu contingut en el benentès que no es tracta d'un projecte que el Govern de la Generalitat s'hagi fet seu, ni que hagi emprès cap tramitació formal en el si de l'administració autonòmica.

En la proposta del Consell, la llei “revisa, millora i actualitza el règim especial propi de l'Aran, establert per protegir el caràcter singular d'aquesta comunitat, els seus drets històrics i la seva identitat” (art. 2). Per això l'Aran és definit com “una entitat territorial singular i única, que conforma una corporació de caràcter representatiu definida per terçons, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat legal i autonomia política i administrativa” (art. 1). En correspondència, la proposta garanteix al Consell General “les competències pròpies relatives a la gestió dels interessos generals i particulars de l'Aran”, així com “els recursos financers suficients” i “les potestats administratives plenes” (art. 5.1). A més, el Consell General “assumeix la gestió ordinària de l'Administració de la Generalitat en el seu territori” i el “síndic o síndica és la més alta representació institucional i ordinària de la Generalitat a l'Aran” (art. 5.2), que es relaciona directament amb el President de la Generalitat, mentre les relacions entre el Consell General i la Generalitat es canalitzen mitjançant el Departament que determina l'organització interna d'aquesta (art. 62). Es crea, així mateix, una Comissió Bilateral Govern de la Generalitat-Consell General d'Aran (art. 64) i un Fons de cooperació de la Generalitat amb el Consell General amb la finalitat de garantir la suficiència de recursos de l'administració aranesa (art. 69).

En aquest context –que preveu fins i tot que “en el marc de la futura modificació de la Constitució, el Parlament hi proposarà el reconeixement de l'autonomia aranesa” (Disposició Transitòria Segona)– l'administració perifèrica de la Generalitat en el territori aranès quedaria dràsticament reduïda. Així, “com a criteri general, les lleis de Catalunya o [el] Govern de la Generalitat<sup>19</sup>

18 Conselh Generau d'Aran, *Proposta de projecte de Llei sobre el règim especial d'Aran*, 13 de juliol 2009. El document ha estat elaborat per una ponència integrada pel síndic d'Aran, Francés X. Boya, i pels consellers generals, Carlos Barrera, José Antonio Bruna i Rufino Martínez, en representació de les forces polítiques representades en el Consell, amb la col·laboració d'Alex Moga, Rafael Hinojosa, Josep Mir, Francesc de Paula Caminal i Joan Recasens. Després de la presentació d'aquest document s'han confegit, en seu governamental, diversos esborranys però cap d'ells ha inicial formalment la seva tramitació.

19 El text original de la proposta diu, segurament per inadvertència, “les lleis de Catalunya o del Govern de la Generalitat”.

han d'atribuir, transferir, delegar o encarregar la gestió al Conselh Generau d'Aran de les competències i funcions que exerceixen els serveis territorials de l'Administració de la Generalitat i dels organismes i empreses que en depenen" (art. 28.2). El corollari d'aquesta premissa pel que fa a l'organització territorial és que "en atenció al seu caràcter singular, l'Aran no s'integra en cap divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat" (art. 62.2). Però aquesta peculiaritat va encara més enllà, ja que no es refereix només a l'organització de l'administració perifèrica de la Generalitat sinó també a qualsevol altre divisió administrativa, incloses les d'àmbit local. Així, ja en el títol primer de la proposta s'indica que "l'Aran no pot ser inclòs dins cap divisió territorial ni administrativa de Catalunya que no sigui ella mateixa" (art. 6.2). Aquesta prescripció comportaria que en el moment de l'establiment de les vegueries l'Aran no s'integrés en cap. D'aquesta manera, es planteja que, quan s'estableixin "les noves divisions territorials de Catalunya", "en aplicació dels article 90/91 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els òrgans corresponents transferiran anualment al Conselh Generau d'Aran i els Ajuntaments d'Aran la part de les seves despeses corrents i d'inversió que, segons criteris de proporcionalitat, correspondria destinar a la Vall d'Aran, en aplicació dels criteris vigents per aquestes [...]" (art. 66).

El Govern de la Generalitat no s'ha pronunciat encara sobre la proposta, la qual, com s'ha dit, no ha estat objecte de cap tràmit formal. Com en el cas de la resta d'iniciatives a les que s'ha fet referència en aquest apartat, caldria que es produís una tramitació administrativa i parlamentària molt diligent per tal que la llei pogués ser aprovada dins la vuitena legislatura.

### **3. La progressiva transformació de l'administració territorial de la Generalitat**

Tot i el lent avenç de les reformes legislatives, l'organització territorial de l'administració de la Generalitat ha conegut, a partir de les darreries de l'any 2003 i, en particular, d'ençà de l'aprovació de l'Estatut, transformacions notables. Aquestes transformacions han afectat bona part de l'administració perifèrica de la Generalitat, que ha anat adoptant una estructura basada en set regions o vegueries. Tanmateix, aquests avenços no han respost fins ara a un impuls normatiu únic sinó que s'han produït en la majoria de casos de manera fragmentària, a partir d'iniciatives de cada Departament del Govern, i mantenen un cert grau d'indeterminació en temes com el de les capitalitats. El projecte de Llei de vegueries al qual ens hem referit més amunt, podria, en cas de ser aprovat, proveir el marc normatiu de conjunt del que la reorganització territorial de l'administració de la Generalitat ha estat mancat fins el moment present. Ara bé, tot i el caràcter discret i aparentment poc orgànic dels canvis

que s'han produït en els darrers anys, cal convenir que les modificacions que han tingut lloc en l'estructura territorial de l'administració autonòmica han resultat, com tot seguit s'exposarà, de gran entitat.

### 3.1. Les delegacions del govern de la Generalitat

La primera modificació a ressenyar té relació amb les delegacions territorials del Govern de la Generalitat. Com és ben sabut, els delegats territorials del Govern, que inicialment havien depès del Departament de Governació i més endavant, després de diversos avatars, van quedar vinculats a la Presidència de la Generalitat, havien tingut com a àmbit d'actuació durant els anys vuitanta i noranta les demarcacions provincials.<sup>20</sup> No fou fins l'any 2001, i en bona mesura com a resposta al moviment ciutadà que afectà aquelles comarques arran del projecte de transvasament d'aigua del riu, que es creà la delegació territorial del Govern a les Terres de l'Ebre.<sup>21</sup>

Així, quan el mes de desembre de l'any 2003 tingué lloc l'alternança política al govern de la Generalitat, les delegacions mantenien encara l'estructura provincial amb l'esmentada excepció ebreca. Doncs bé, quan havia transcorregut tot just una setmana de la presa de possessió del Govern presidit per Pasqual Maragall es produí una primera novetat en aquest camp: un decret establí la creació de les subdelegacions territorial del Govern de la Generalitat a la Catalunya Central i a l'Alt Pirineu i l'Aran.<sup>22</sup> Es posava així la primera pedra per l'estructuració de l'organització territorial de l'administració de la Generalitat sobre la base de les regions o vegueries, tal com s'establia en el Pacte de govern signat aquell mateix mes de desembre.<sup>23</sup> L'opció per emprar la divisió en set àmbits –Regió Metropolitana de Barcelona, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Terres de Lleida, Alt Pirineu i Aran, Catalunya Central i Comarques Gironines– era la que havia propugnat el programa electoral de qui seria el nou president de la

20 Per una visió de com l'estructura provincial pervivia en l'administració de la Generalitat a mitjans de la dècada dels anys vuitanta –set anys després de l'adveniment de la Generalitat provisional i havent transcorregut un lustre d'ençà de les primeres eleccions al Parlament de Catalunya– pot veure's Lluch i Nel·lo (1985).

21 Decret 79/2001, de 6 de març, de creació de les Delegació Territorial del Govern a les Terres de l'Ebre, *DOGC*, núm. 3353, del 22 de març de 2001.

22 Decret 391/2003, de 29 de desembre, de creació de la subdelegació territorial del Govern de la Generalitat a la Catalunya Central i de la subdelegació territorial del Govern de la Generalitat a l'Alt Pirineu i Aran, *DOGC*, núm. 4046, del 12 de gener de 2004. El Decret que fou preparat pel Secretari del Govern, Ernest Maragall, amb el concurs del Secretari per a la Planificació Territorial, duia la signatura del President de la Generalitat i de qui en fou, breument, Conseller en Cap, Josep Lluís Carod Rovira, a qui les delegacions i subdelegacions territorials del Govern quedaren adscrites.

23 L'Acord, suscrit el dia 14 de desembre de 2003 per PSC-CpC, ERC i ICV-Els Verds-EUiA, declarava la voluntat de "convertir les vegueries o regions en el lloc de trobada entre totes les administracions: àmbit territorial per a la descentralització de la Generalitat (amb la reordenació de les actuals delegacions dels departaments del Govern), àmbit per a la cooperació local (amb la revisió i reorganització de les funcions de les diputacions) i àmbit per a la reorganització de l'administració estatal a Catalunya (amb substitució gradual de les demarcacions provincials actuals)". Vegeu *Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 14 de desembre 2003, p. 59.

Generalitat<sup>24</sup> i tenia l'avantatge de correspondre's amb els àmbits vigents per a l'elaboració del planejament territorial.<sup>25</sup>

Convé aturar-se un moment a analitzar el contingut d'aquesta disposició, ja que, tot i la seva brevetat, reflecteix prou bé la situació del moment. Així, en la part expositiva es deia el següent:

“És voluntat del Govern impulsar la reforma de l'organització territorial de l'Administració de la Generalitat per tal que aquesta respongui de manera efectiva a la realitat territorial del nostre país i a la proximitat dels destinataris dels serveis públics. Aquesta reforma haurà de ser objecte d'una ordenació integral. Tanmateix, les característiques i peculiaritat de les comarques situades, respectivament, en l'àrea central del territori català i en l'àrea pirinenca, fan aconsellable modificar de manera immediata l'actual organització administrativa per tal de crear-hi sengles subdelegacions del govern com a primera acció destinada a apropar l'Administració als ciutadans d'aquestes terres i com a mesura transitòria fins que es realitzi l'esmentada reordenació integral de l'organització territorial.”

A continuació el Decret establia la creació de les subdelegacions de la Catalunya Central i del Pirineu i indicava que les seves seus es radicarien, de manera provisional, a les seves respectives delegacions (és a dir, a Barcelona, i a Lleida). Així mateix, establia que els departaments de la Generalitat haurien d'adaptar la seva estructura a aquesta nova ordenació. El to declaratiu i emfàtic de la disposició, sorprenent en un document administratiu, i el fet que es creessin subdelegacions i no delegacions (en bona mesura per la dificultat a l'hora d'establir-ne la seu) són, com es deia, ben indicatius de les esperances i de les limitacions de l'hora.

El caràcter transitori de la disposició fou esmenat l'any 2006, just després de l'aprovació en referèndum del nou Estatut i de la sortida d'Esquerra Republicana de Catalunya del Govern, a través d'un nou Decret.<sup>26</sup> En aquest es transformen les Subdelegacions territorials del Govern a la Catalunya Central i a l'Alt Pirineu i l'Aran en Delegacions territorials, tot equiparant-les així a les de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i Terres de l'Ebre. La disposició renunciava de nou a establir de manera taxativa la qüestió de la capitalitat administrativa en disposar que mentre el Govern no determini la seu de les delegacions que

---

<sup>24</sup> Vegeu PSC-CpC, *El programa del canvi. Eleccions al Parlament de Catalunya, novembre 2003*, Barcelona, 2003, pàg. 21-23.

<sup>25</sup> Cal recordar que el Parlament de Catalunya, a iniciativa de l'oposició, ja havia modificat durant la sisena legislatura els àmbits establerts en el Pla Territorial General de Catalunya de 1995, tot afegint-hi l'àmbit de l'Alt Pirineu i l'Aran. Vegeu Llei 24/2001, de 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, mitjançant la modificació de l'article 2 de la Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya.

<sup>26</sup> D. 229/2006, de 30 de maig, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, *DOGC*, núm 4646, de l'1 de juny de 2006. La disposició portava la signatura del President Maragall i de Joaquim Nadal, que, entre maig de 2006 i la formació del nou Govern presidit per José Montilla el desembre d'aquell mateix any, acumulà al càrrec de conseller de Política Territorial i Obres Públiques el de conseller de Presidència.

crea aquest decret, aquestes delegacions s'ubicaran en les dependències que tenien les sudelegacions. Tanmateix, pel que fa a aquestes "dependències", tot i el que indicava el Decret 391/2003 més amunt esmentat en relació a les seus, cal tenir en compte que la Subdelegació de l'Alt Pirineu i l'Aran s'havia acabat instal·lant a Talarn i poc després la Delegació de la Catalunya Central s'establiria a Manresa i disposaria també d'una oficina a Vic.<sup>27</sup>

### 3.2. L'estructura territorial dels departaments

Veiem doncs que l'any 2006, en acabar-se la setena legislatura i aprovat el nou Estatut, el Govern de la Generalitat havia organitzat les seves delegacions territorials sobre els àmbits de les set regions. S'havia establert així mateix que "els Departaments de la Generalitat hauran de dictar les disposicions reglamentàries corresponents per adaptar la seva estructura territorial a la nova situació derivada de l'aplicació d'aquest Decret".<sup>28</sup>

Doncs, bé l'estudi de l'estructura territorial dels Departaments de la Generalitat mostra que, de llavors ençà, aquesta adaptació s'ha produït de manera força general. Tot i això, com es mostrarà a continuació, la transformació dista de ser completa i ha estat fiada a l'impuls de cada un dels Departaments, raó per la qual ha tingut lloc a diversos ritmes i ha pogut crear algunes inconsistències o contradiccions.

La taula 1 i les figures 1-5 presenten la forma com els Departaments de la Generalitat tenien organitzats territorialment els seus serveis a mitjans de l'any 2009, quan s'havien complert tres anys de l'aprovació del nou Estatut i de la promulgació del Decret que establia, de manera plena, l'estructura de set delegacions del Govern.<sup>29</sup> Com es pot veure, s'hi distingeix clarament un doble patró: per un costat, el trànsit des de l'estructura de base provincial cap a la regional o veguerial, i, per l'altre, la tendència a convergir en les organitzacions territorials dels diversos departaments. Així, el mes de setembre de l'any 2009:

a) Nou departaments havien adaptat normativament la seva organització territorial a la divisió en set àmbits. Es tracta, a més del cas, ja esmentat, de la Vicepresidència, dels Departaments d'Acció Social i Ciutadania; Agricultura, Alimentació i Acció Rural; Cultura i Mitjans de Comunicació; Innovació, Universitats i Empresa; Interior, Relacions Institucionals i Participació; Medi Ambient i Habitatge; Política Territorial i Obres Públiques; i Treball. Això implica, en principi, la presència de delegats territorials o caps de serveis territorials d'aquests departaments en cada un dels set àmbits territorials. De tota manera,

27 La Delegació del Govern a l'Alt Pirineu ocupa els locals del CITA a Talarn i les dependències de la Delegació del Govern a la Catalunya Central són al Palau Firal de Manresa i a l'edifici del Sucre a Vic.

28 Disposició final primera, Decret 229/2006.

29 La informació s'ha compilat a base de les disposicions vigents d'estructuració orgànica dels Departaments que s'esmenten en la llegenda dels mapes i de la consulta a cada un dels seus Secretaris Generals, efectuada durant la darrera setmana d'agost i la primera de setembre de 2009.



l'adaptació a la nova estructura distava encara de ser completa. Així, que en els casos d'Acció Social i Ciutadania, Treball i Medi Ambient i Habitatge els nomenaments dels respectius delegats a l'Alt Pirineu i la Catalunya Central, no s'havien produït encara, mentre que el Departaments de Cultura i Mitjans de comunicació i Innovació, Universitats i Empresa, tenien pendent només el nomenament del delegat en l'àmbit de l'Alt Pirineu i l'Aran.

b) Dos departaments, Educació i Justícia, havien organitzat també els seus serveis a partir dels set àmbits, però amb una divisió específica a l'interior de la Regió Metropolitana de Barcelona (gerències territorials en el cas de Justícia i serveis territorials en el cas d'Educació). Tanmateix, pel que fa a Educació, l'àmbit de l'Alt Pirineu no comptava amb uns serveis territorials propis, sinó que els serveis territorials de Lleida estaven estructurats en dos Àrees de Coordinació i Planificació Escolar, la de Lleida, pròpiament dita, i la de l'Alt Pirineu i l'Aran. A més, alguns municipis del Vallès Oriental –Castellcir, Castellterçol, Granera i Sant Quirze Safaja– queden integrats a la Catalunya Central. Pel seu costat, el Departament de Justícia no havia nomenat el seu delegat a l'Alt Pirineu i l'Aran.

c) Dos departaments, Governació i Salut mantenien pels seus serveis territorials l'esquema de cinc àmbits heretat encara de la sisena legislatura (és a dir l'estructura provincial amb l'afegit de les Terres de l'Ebre). Pel que fa al Departament de Salut, s'havia modificat de manera completa l'organització territorial del Servei Català de la Salut, estructura que té, segurament, més importància en la prestació dels serveis i la relació amb la ciutadania que la pròpia organització interna del Departament. D'aquesta forma, l'any 2005 el vell mapa sanitari concebut sota la direcció del conseller Ramon Espasa en temps de la Generalitat provisional,<sup>30</sup> va ser substituït, després d'un quart de segle de vigència, per una nova estructura basada en les set regions.<sup>31</sup> Aquestes regions estan conformades per l'agrupació de sectors sanitaris, configurats al seu torn per l'agrupació d'àrees bàsiques de salut. Si be les set regions sanitàries s'adapten quasi en la seva totalitat als set àmbits territorials, una recent modificació ha fet variar lleugerament el mapa sanitari per tal d'adaptar l'oferta de serveis a la realitat sociosanitària de Catalunya.<sup>32</sup> Aquesta mateixa organització és emprada per l'Agència de la Protecció de la Salut.<sup>33</sup>

d) Finalment, el Departament d'Economia i Finances disposava dels serveis territorials a Girona, Lleida, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre, mentre

30 Decret de 7 de gener de 1980, pel qual s'aprova el Mapa Sanitari de Catalunya, *DOGC*, núm. 81, del 3 de setembre de 1980. Vegeu també: Departament de Salut, *Els serveis per a la salut: mirant cap al futur. I Mapa Sanitari, Sociosanitari i de Salut Pública, 2008*, Barcelona, Generalitat de Catalunya (3 volums).

31 D. 105/2005, de 31 de maig, de delimitació de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut, *DOGC*, núm. 4397, de 2 de juny de 2005, i Acord de Govern 90/2008, de 20 de maig, pel qual s'aprova el Mapa sanitari, sociosanitari i de salut pública de Catalunya. *DOGC*, núm. 5140, del 28 de maig de 2008.

32 D. 122/2009, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment la delimitació territorial de determinats sectors sanitaris i regions sanitàries establerta pel Decret 105/2005, de 31 de maig, de delimitació de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut, *DOGC*, núm. 5433, de 31 de juliol de 2009.

33 D. 128/2006, de 9 de maig, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència de Protecció de la Salut. *DOGC*, núm. 4631, de l'11 de maig de 2006.

l'àmbit de la província de Barcelona depenia directament de l'administració central del Departament.

La reforma de la planta territorial de l'administració perifèrica de la Generalitat sobre la base dels set àmbits ha estat com es pot veure molt important, de tal manera que, almenys pel que fa a l'organització territorial de l'administració autonòmica, la Llei de vegueries, en cas de ser aprovada, vindria en bona mesura a ratificar una situació ja existent. Aquesta transformació, ha vingut, a més, acompanyada d'un enfortiment notable dels serveis territorials dels departaments, que han contribuït a afermar la presència i la proximitat de l'administració de la Generalitat.<sup>34</sup> Així mateix, la coincidència d'aquests àmbits administratius amb els territoris per als quals s'estan elaborant els set plans territorials dels quals es parlarà en l'apartat següent confereix a aquesta estructuració un vincle amb els projectes i la normativa territorial i urbanística. Ara bé, tot i els avenços que s'han produït, el fet que el procés de reforma de l'administració perifèrica de la Generalitat no hagi respost a un acte administratiu o legislatiu de conjunt i hagi estat mancat, fins a cert punt, d'un impuls unitari li ha restat, innegablement, projecció política i efectivitat pràctica.

**Taula 1.** Organització territorial dels departaments de la Generalitat de Catalunya, setembre 2009

	<b>Tots els serveis territorials operatius</b>	<b>Sense nomenament Alt Pirineu i Catalunya Central</b>	<b>Sense nomenament Alt Pirineu i Aran</b>
<b>7 àmbits PTGC</b>	- Vicepresidència - Agricultura. Alimentació i Acció Rural - Interior, Relacions Institucionals i Participació - Política Territorial i Obres Públiques	- Acció Social i Ciutadania - Medi Ambient i habitatge - Treball	- Cultura i Mitjans de Comunicació - Innovació, Universitats i Empresa
<b>4 demarcacions + Terres de l'Ebre</b>	- Governació i Administracions Públiques - Salut		
<b>3 demarcacions (Lleida, Tarragona i Girona) + Terres de l'Ebre</b>	- Economia i Finances		
<b>Altres</b>	- Educació (Divisió interna RMB, Camp de Tarragona, Terres de l'Ebre, Comarques Centrals, Demarcació provincial de Girona i Demarcació provincial de Lleida amb una àrea especial de coordinació per al Pirineu		- Justícia (6 àmbits + divisió interna RMB)

<sup>34</sup> En aquest sentit és simptomàtica, no només pel que té de simbòlica, la construcció de noves seus de la Generalitat a Girona i a Tortosa. En el primer cas, els serveis han quedat ubicats a l'antic hospital de Santa Caterina, que ha estat rehabilitat i ampliat, per tal de concentrar-hi totes les àrees de la Generalitat a Girona i on es preveu que hi treballin 850 funcionaris. Pel que fa a Tortosa, a més del palau Abària, rehabilitat per tal d'allotjar la seu de la Delegació del Govern, inaugurat el mes de febrer de 2006, i s'han iniciat les obres d'un nou edifici per aplegar tots els serveis territorials a l'antic institut Joaquim Bau, en el qual es concentraran un total de 400 funcionaris. Hi ha així mateix projectes de construcció d'edificis similars a Lleida (en els terrenys de l'antiga Escola Normal) i a Tarragona (en els terrenys de l'antiga presó) que permetran reunir tots els serveis de la Generalitat en aquestes demarcacions. Indefinida és, en canvi, la qüestió de les seus administratives a la Catalunya Central i a l'Alt Pirineu i l'Aran. Vegeu [www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia](http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia)

### Figura 1

Departament de la Vicepresidència

Font: D. 229/2006



Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural

Font: D. 659/2006

Departament d'Acció Social i Ciutadania

Font: D. 243/2005



— REGULAT PER DECRET PERÒ SENSE NOMENAMENT

**Figura 2**

Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i  
Participació

Font: D. 243/2007



Departament de Cultura i  
Mitjans de Comunicació

Font: D. 271/2007



Departament de Política  
Territorial i Obres Públiques

Font: D. 109/2006

### Figura 3

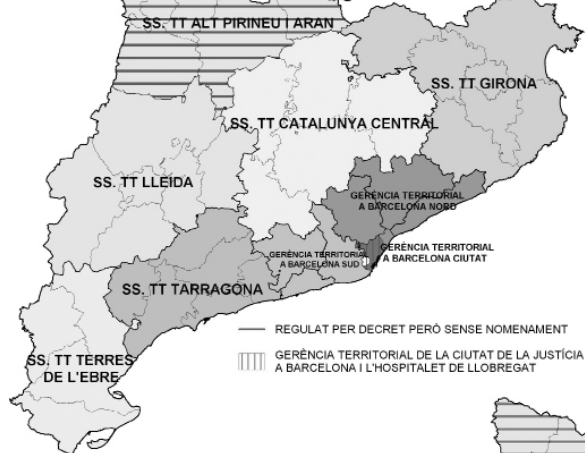
#### Departament de Treball

Font: D. 199/2007



#### Departament de Justícia

Font: D. 149/2007



#### Departament d'Educació

Font: D. 247/2008



**Figura 4**

Departament de Governació i Administracions Públiques

Font: D. 55/2007



Departament d'Innovació, Universitats i Empresa

Font: D. 200/2007



— REGULAT PER DECRET PERÒ SENSE NOMENAMENT



— REGULAT PER DECRET PERÒ SENSE NOMENAMENT

Departament de Medi Ambient i Habitatge

Font: D. 289/2006

**Figura 5**

Departament de Salut

Font: D. 219/2005

Departament d'Economia i  
Finances

Font: D. 194/2008

**3.3. Els debats territorials entorn de les vegueries**

De l'any 2003 ençà, la transformació de l'administració perifèrica de la Generalitat que acabem de ressenyar, ha tingut lloc en un context en què les polèmiques sobre l'organització territorial dels serveis de la Generalitat i de les futures vegueries han estat relativament escasses i d'un abast sobretot local. Tanmateix, arran de la presentació del projecte de Llei de vegueries, el mes de desembre de 2009, la discussió ha pres un abast més general i ha tingut una gran repercussió pública, repercussió que ha vingut a desmentir, un cop més, les afirmacions tantes vegades repetides segons les quals el debat sobre l'organització territorial seria una qüestió de caràcter tècnic d'interès molt escàs per la ciutadania. Vegem a continuació les més destacades d'aquestes polèmiques, referides als casos del Pirineu, les Terres de l'Ebre, el Camp de Tarragona, el Ter i el Penedès.

Pel que fa al Pirineu, en els darrers anys el debat ha versat en primer lloc sobre la radicació de les delegacions dels serveis dels departaments, que s'han anat assentant entre Tremp-Talarn i la Seu d'Urgell. La manca d'ubicació de cap delegació a Puigcerdà ha suscitat crítiques per part de les institucions ceretanes que han reclamat, a més, una llei especial que reconegui una certa singularitat a la comarca.<sup>35</sup> D'ençà de la presentació del projecte de Llei de vegueries, el debat ha pres un altre tombant. Per un costat, l'alcalde de Lleida i diverses forces polítiques de la ciutat s'han manifestat contràries a la divisió de la demarcació lleidatana, amb l'argument que això afebliria el seu pes sobre el conjunt de Catalunya. Per altre costat, les forces polítiques araneses, encapçalades pel Síndic de la Vall, han exigint que el seu territori quedi exclòs de les demarcacions veguerials i han reclamat, amb gran contundència, el reconeixement del seu règim especial, en la línia de la proposta de llei de l'Aran més amunt descrita.

A les Terres de l'Ebre la polèmica no ha tingut tant a veure tant amb la delimitació o la capitalitat com amb els ritmes d'implantació de la nova organització territorial. Aquesta, amb la creació de les vegueries, hauria de donar resposta a la tradicional reivindicació ebrenc de disposar d'algun tipus d'organització administrativa unitària i autònoma, que avui l'existència de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre satisfà només de manera limitada. Com hem vist, el Govern havia previst resoldre aquesta demanda a través d'un procediment especial que permetés establir de forma immediata la vegueria de les Terres de l'Ebre, però finalment en el projecte de llei tramès al Parlament aquesta via ha quedat descartada, de manera que la creació de la vegueria de l'Ebre requerirà la modificació prèvia de legislació estatal.

Al Camp de Tarragona, on el debat sobre l'organització territorial havia estat força somort al llarg dels darrers anys, s'ha avivat la polèmica arran de la presentació del projecte de Llei de vegueries. Així, des de la ciutat de Tarragona s'han mostrat reticències a la mateixa denominació de l'àmbit, tot insistint que aquest hauria de coincidir exclusivament amb el de la ciutat, com ocorre en els casos de Barcelona, Girona i Lleida. D'altra banda, s'ha suscitat un certa polèmica entre els ajuntaments i entitats de Tarragona i Reus per la qüestió de la capitalitat i la futura ubicació de delegacions i serveis administratius. .

El quart àmbit que, al llarg de les dues darreres legislatures, ha debatut sobre l'adscripció territorial a les vegueries és el de les comarques d'Osona i del Ripollès. Aquí, la Plataforma per la Vegueria de l'Alt Ter reivindica, de fa anys, una vegueria pròpia, separada de la Catalunya Central i de les Comarques Gironines, que podria comprendre també la Garrotxa. La Plataforma, que emet comunicats periòdics<sup>36</sup> i ha promogut mocions en un bon nombre

35 Vegeu Proposició de llei específica de la Cerdanya, presentada el dia 8 de febrer al Parlament de Catalunya. El Govern va oposar-se a la seva tramitació el dia 16 d'abril de 2009. La proposició va ser tramesa de nou al Parlament el mes de juliol de 2009 i admesa a tràmit el dia 1 de setembre (vegeu-ne el text al *BOPC*, VIII/531, 7 de setembre de 2009), per ser rebutjada de nou el 12 de novembre de 2009.

36 Vegeu el web de la Plataforma per la Vegueria de l'Alt Ter a [www.altter.org/](http://www.altter.org/)



d'ajuntaments d'ambdues comarques sobre la seva pertinença veguerial, estigué especialment activa en el període 2003-2006, però la seva pugnacitat sembla haver-se apaivagat fins un cert punt d'ençà de les eleccions municipals de 2007, tant és així que les reaccions contràries al projecte de llei de vegueries no hi ha tingut especial virulència, tot i que la proposta vindria a excloure, en principi, l'existència d'una demarcació específica per a l'Alt Ter.

Finalment, un altre dels territoris on la polèmica sobre l'adscripció a les futures vegueries ha tingut una expressió més evident en els darrers quatre anys ha estat el del Penedès. Aquí, de nou, una Plataforma pro Vegueria pròpia ha promogut la configuració d'un àmbit administratiu específic que aplegui l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i l'Anoia (amb exclusió, potser, de l'Alta Anoia o Segarra Calafina).<sup>37</sup> La Plataforma ha impulsat també mocions a les quals s'han adherit nombrosos consistoris de l'àmbit i diverses iniciatives parlamentàries que han estat aprovades amb el suport de Convergència i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya i el Partit Popular.<sup>38</sup> Aquestes resolucions no plantegen directament el tema de la vegueria, que ha de ser objecte d'una futura llei, sinó la creació d'un àmbit específic de planejament territorial que és concebut per la Plataforma com un pas previ cap a l'obtenció de la vegueria pròpia.<sup>39</sup> El mes de desembre de 2009, a instàncies de les forces polítiques esmentades, el Parlament de Catalunya ha iniciat la tramitació d'una proposició de llei que, en cas de ser aprovada, comportaria la creació de l'àmbit funcional del Penedès a efectes de planificació.<sup>40</sup>

#### 4. L'aprovació i el desplegament del planejament territorial

El dificultós avenç de la legislació i la transformació important però fins a cert punt fragmentària de la transformació de l'administració perifèrica de la Generalitat han tingut com a contrapunt en els darrers anys la ràpida aprovació del planejament territorial. En efecte, el procés d'elaboració i aprovació dels

---

37 Vegeu el web de la Plataforma per una vegueria pròpia a [www.vegueriapropia.org/](http://www.vegueriapropia.org/)

38 Vegeu les resolucions parlamentàries "sobre la creació d'un àmbit funcional de planificació territorial que inclogui l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de l'Anoia que s'hi vulguin adherir": Resolució 436/VII del Parlament de Catalunya, aprovada per la Comissió de Política Territorial el dia 21 de juny de 2006, *BOPC*, núm. 360/VII, de 3 de juliol de 2006; i la Resolució 91/VIII, aprovada per la Comissió de Política Territorial el dia 5 de desembre de 2007. *BOPC*, núm. 185/VIII.

39 L'establiment d'un àmbit específic de planejament podria tenir efectes immediats pel que fa a l'organització de l'administració de la Generalitat, ja que la Disposició Transitòria Segona de la Llei 1/1995, estableix que "mentre no es legisli sobre la divisió de Catalunya en regions, el Govern de la Generalitat ha de tenir en compte subsidiàriament els àmbits funcionals territorials definits per aquesta Llei en el que fa referència a la planificació de llurs serveis". Deixant a part el mèrit de la qüestió sobre la conveniència administrativa i política d'aquest pas, l'adopció d'una modificació d'aquest tipus podria venir a posar en dificultats el procés d'aprovació del Plans Territorial de la Regió Metropolitana de Barcelona que, com s'explicarà a continuació es troba en un estat avançat de tràmit.

40 El debat per a la presa en consideració de la Proposició de Llei de reconeixement del Penedès com a àmbit funcional de planificació tingué lloc el dia 16 de desembre de 2009, a partir del qual el Parlament donà acceptació a la seva tramitació.

plans territorials per a cada un dels àmbits establerts en el Pla Territorial General de Catalunya ha pres de l'any 2006 ençà un ritme constant, de manera que, de mantenir-se, el conjunt dels plans territorials podria quedar aprovat a finals de la present legislatura. L'entrada en vigor del planejament territorial fa encara més evident la necessitat de comptar amb els instruments administratius i polítics necessaris per tal de desenvolupar les estratègies que contenen.

#### 4.1. El ràpid procés d'aprovació dels plans territorials parcials

Des del punt de vista legal, el compromís de dotar-se d'instruments de planejament territorial per al conjunt de Catalunya es deriva, com es ben sabut, de la Llei de Política Territorial, aprovada l'any 1983, durant la primera legislatura del Parlament de Catalunya restaurat.<sup>41</sup> De llavors ençà, les dinàmiques de transformació del territori català, caracteritzades de manera destacada per la tendència a la metropolitanització i a la integració del territori, han fet encara més evident la necessitat de disposar d'instruments d'aquest tipus, capaços de donar resposta a reptes com la mobilitat, l'habitatge o la gestió dels espais oberts, els quals poden ser tractats només de manera limitada i parcial a través del planejament urbanístic municipal.

Tanmateix, durant les dècades dels vuitanta i noranta, els successius governs de la Generalitat mostraren un interès més aviat escàs a donar resposta a aquell mandat legislatiu. Tant fou així, que va caldre esperar dotze anys des de la promulgació de la Llei per tal que es produís l'aprovació del Pla Territorial General de Catalunya,<sup>42</sup> document al qual, d'altra banda, es conferí d'un contingut dispositiu ben modest. Pel que fa als plans territorials parcials, l'any 2003, quan es complien vint anys de la promulgació de la Llei de Política Territorial, només n'hi havia un de vigent: el de les Terres de l'Ebre, aprovat l'any 2001, pràcticament en el mateix moment en què s'establí la delegació territorial de la Generalitat en aquelles comarques i després que una resolució del Parlament de Catalunya, promoguda des de l'oposició, ho exigís.<sup>43</sup>

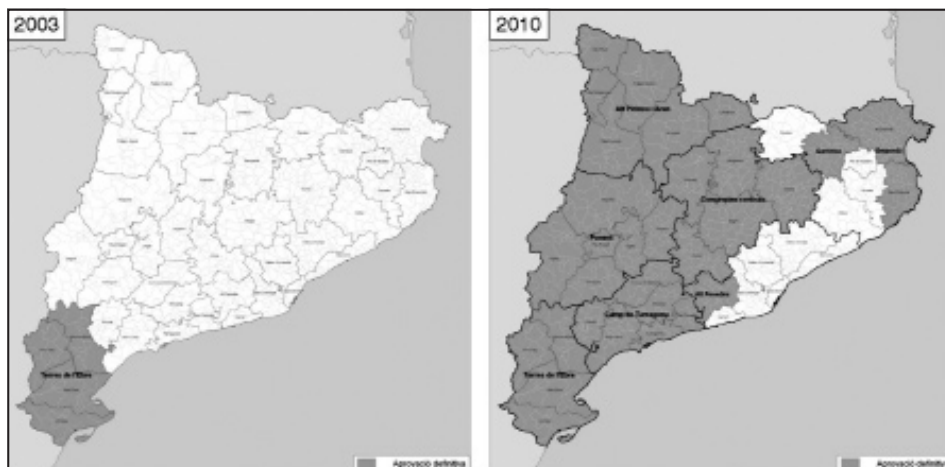
Doncs bé, d'ençà que tingué lloc l'alternança política al Govern de la Generalitat, s'ha produït un canvi de ritme molt notable en l'elaboració i aprovació del planejament territorial. D'aquesta manera, si l'any 2003 només el 10% del territori català comptava amb planejament territorial vigent, a mitjans de l'any 2009 el percentatge arribava ja al 83% (figura 6) i, com es deia més amunt, és de preveure que a finals de l'any 2010 el conjunt de planejament territorial parcial estigui ja aprovat i vigent.

41 Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial, *DOGC*, núm. 385, del 30 de novembre de 1983.

42 Llei 1/1995, de 16 de març, d'aprovació del Pla Territorial General de Catalunya, *DOGC*, núm. 2032, del 31 de març de 1995.

43 Vegeu la Moció 65/VI aprovada pel Parlament de Catalunya el dia 8 de març de 2001 sobre la política mediambiental, *BOPC*, núm. 161/VI, de 19 de març de 2001.

**Figura 6.** La planificació territorial a Catalunya.  
Planejament territorial aprovat definitivament 2003 – 2010



Aquest avenç, que respon a la voluntat reiteradament exposada per les forces polítiques que arribaren al govern el mes de desembre de 2003, ha estat vehiculat des del punt de vista administratiu a través de la creació i el funcionament d'un Programa de Planejament Territorial, adscrit a la Secretaria per a la Planificació Territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques. La creació del programa, el mes de gener de 2004, permeté establir una sèrie de determinacions que han estat la base per a l'avenç en aquest camp: l'elaboració d'uns criteris generals per al planejament territorial;<sup>44</sup> la institucionalització del mètode per a la tramitació i aprovació dels plans;<sup>45</sup> i la definició de llur abast i de llurs característiques tècniques.<sup>46</sup>

A partir d'aquestes premisses, el ritme d'aprovació dels plans territorials ha estat constant, amb els resultats que es poden veure a la figura 7. Així, el Pla Territorial de l'Alt Pirineu i l'Aran fou aprovat definitivament el mes de juliol de l'any 2006,<sup>47</sup> el de Ponent-Terres de Lleida el juliol de 2007,<sup>48</sup> el de la Catalunya

<sup>44</sup> Vegeu Secretaria per a la Planificació Territorial, *Planejament territorial. Criteris*, Barcelona, Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005, 29 p.

<sup>45</sup> D. 142/2005, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials, *DOGC*, núm. 4432, 22 de juliol 2005.

<sup>46</sup> Sobre els antecedents, els objectius, el mètode i el contingut dels plans territorials parcials aprovats de l'any 2003 ençà: Esteban (2006 i 2009) i Nel·lo (2005 i 2007). Per a una valoració de la significació del programa de planejament territorial de Catalunya en el context peninsular: Romero (2009).

<sup>47</sup> Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i l'Aran, *DOGC*, núm. 4714, del 7 de setembre de 2006. El document del Pla ([www.gencat.net/ptop/](http://www.gencat.net/ptop/)), ha estat publicat en el volum: *Pla territorial parcial Alt Pirineu i Aran*, Barcelona, 2008, DPTOP.

<sup>48</sup> Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida), *DOGC*, núm. 4982, del 5 d'octubre de 2007. El document del Pla ([www.gencat.net/ptop/](http://www.gencat.net/ptop/)) ha estat publicat en un volum: *Pla territorial parcial Ponent (Terres de Lleida)*, Barcelona, 2009, DPTOP.

Central el setembre de 2008<sup>49</sup> i el del Camp de Tarragona el gener de 2010.<sup>50</sup> Pel que fa a la resta de plans territorials parcials, el de la Regió Metropolitana de Barcelona ha estat aprovat inicialment el maig de 2009; el pla de les Terres de l'Ebre ha entrat en procés de revisió i ha estat així mateix aprovat inicialment el mes de juliol de 2009; finalment, el de les Comarques Gironines ha conegut l'aprovació inicial el febrer de 2010.

**Figura 7.** La planificació territorial a Catalunya, 2010



D'altra banda, s'han aprovat tres Plans Directors Territorials, de contingut i abast idèntic al dels Plans Territorials Parcials però d'un àmbit espacial més reduït, de manera que els primers poden ser considerats com a avenços o separats dels segons. Els tres Plans Directors Territorials aprovats definitivament són els de l'Empordà (que inclou les dues comarques empordaneses), la Garrotxa i l'Alt Penedès.<sup>51</sup>

Així, en els tres anys transcorreguts des de l'any 2006, coincidint amb la promulgació i vigència del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya han entrat en vigor quatre plans territorials parcials i tres plans directors territorials i s'han aprovat inicialment tres altres plans territorials parcials.

<sup>49</sup> Acord de Govern pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de la Catalunya Central, *DOGC*, núm. 5241, del 22 d'octubre de 2008. El document del Pla a: [www.gencat.net/ptop/](http://www.gencat.net/ptop/).

<sup>50</sup> Acord de govern pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial del Camp de Tarragona, *DOGC*, núm. 5559, del 3 de febrer de 2010. El document del Pla a: [www.gencat.net/ptop/](http://www.gencat.net/ptop/).

<sup>51</sup> Acords de Govern pels que s'aproven els Plans Directors Territorials de l'Empordà, *DOGC*, núm. 4744, del 20 d'octubre de 2006; la Garrotxa, *DOGC*, núm. 5245, del 28 d'octubre de 2008; i l'Alt Penedès, *DOGC*, núm. 5241 del 22 d'octubre de 2008. Tots tres plans es poden consultar a [www.gencat.net/ptop/](http://www.gencat.net/ptop/)

## 4.2. L'inici de la revisió del Pla Territorial General i la qüestió dels subjectes territorials

L'aprovació dels instruments de planejament territorial per a uns àmbits molt versemblantment similars als que haurien de tenir les futures vegueries posa en evidència, amb tota cruesa, la relació del tema de l'ordenació territorial amb el de l'organització de l'administració sobre el territori. Dues són les qüestions que emergeixen amb especial força: per un costat, la necessitat de construir els instruments administratius capaços de fer prevaler i de desenvolupar el planejament aprovat; i, per l'altre, la formació dels subjectes territorials que assumeixin els projectes que se'n deriven i n'impulsin l'execució.

En efecte, els plans territorials contenen normes, directrius i recomanacions sobre els elements que configuren el canemàs territorial bàsic: la xarxa i la prestació de les infraestructures viàries i ferroviàries, el sistema d'espais oberts i les estratègies per al desenvolupament dels nuclis urbans i el sòl per a les activitats productives. La seva aprovació és fruit d'un procés de participació marcadament garantista, que comporta dues consultes públiques a tots els agents concernits (ajuntaments, consells comarcals, agents socials, entitats, associacions, particulars...) i nombrosos actes de presentació i debat. Probablement per aquesta raó la litigiositat associada a l'aprovació d'aquests plans ha estat pràcticament nul·la i, en tot cas, molt menor que la que sol suscitar l'aprovació del planejament urbanístic ordinari. De la mateixa manera, els primers anys de la seva aplicació —els tres transcorreguts d'ençà de l'aprovació del Pla de l'Alt Pirineu i l'Aran, i els dos i un, respectivament, dels de les Terres de Lleida i la Catalunya Central— s'han traduït en uns resultats enraonadament satisfactoris i una molt baixa conflictivitat.

Tanmateix, l'experiència demostra que per tal que un pla mantingui la seva virtualitat i vigència al llarg del temps cal actualitzar de manera permanent els instruments administratius necessaris per tal d'aplicar-lo, avaluar-ne el rendiment i adaptar-lo als canvis. Un planejament sense gestió estaria condemnat a quedar obsolet i inútil amb el pas del temps. L'aprovació de la Llei 6/2009 d'avaluació ambiental de plans i programes, pot ser considerada un pas interessant en aquest sentit, ja que ha permès a l'administració catalana perfeccionar el mecanisme de coordinació entre el planejament territorial i el planejament urbanístic, en establir que qualsevol pla urbanístic que requereixi d'avaluació ambiental haurà de ser sotmès, en el seu moment inicial, no només a l'informe de l'autoritat ambiental, sinó també del Departament responsable del planejament urbanístic i territorial.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes. *DOGC*, núm. 5374, del 7 de maig de 2009. La disposició addicional cinquena de la Llei estableix literalment que "el departament competent en matèria d'urbanisme ha de lliurar, en el termini d'un mes, un informe urbanístic i territorial que inclogui la valoració de l'adequació de l'avanç del pla a la legislació urbanística vigent, a les directrius del planejament territorial i als criteris de desenvolupament urbanístic sostenible". En el si del DPTOP s'ha creat una ponència específica, adscrita a la Secretaria per a la Planificació Territorial, per tal d'emetre els esmentats informes que versen tant sobre l'adaptació del l'avanç del pla proposat a la normativa urbanística com a les directrius del planejament territorial.

D'altra banda, el Govern, davant l'estat avançat d'elaboració del planejament territorial parcial ha decidit emprendre la revisió del Pla Territorial General i l'impuls a la Llei que ha de tenir per objecte aprovar-lo. Així, el Govern ha promulgat el Decret pel qual s'inicien els treballs de revisió del Pla Territorial General de Catalunya i se n'indiquen tant els objectius com els procediments d'elaboració.<sup>53</sup> Segurament l'elaboració del Pla i la confecció de la llei que ha d'aprovar-lo podrà ser també l'ocasió per perfeccionar els mecanismes de seguiment i avaluació del planejament territorial aprovat en el si de l'administració de la Generalitat.

Ara bé, per assegurar l'efectivitat dels plans resulta del tot necessari disposar no només d'una administració que en garanteixi el caràcter vinculant i normatiu (la Generalitat, en aquest cas), sinó també que en cada territori les forces polítiques i els agents socials el considerin un instrument útil i n'exigeixin, si cal, el compliment. Els plans territorials aprovats constitueixen, sobretot, projectes territorials i, com hem dit en d'altres ocasions, tot projecte territorial requereix d'un subjecte que se'l faci seu. La revisió del Pla Territorial General ofereix també l'oportunitat per dotar-se d'instruments locals de gestió i seguiment en els quals les noves vegueries haurien de tenir un paper destacat. L'ordenació física del territori i la seva organització administrativa són, certament, temes diversos, però l'adopció d'instruments en primer àmbit evidencia encara més la necessitat peremptòria d'avançar en el segon.

## 5. Conclusions

Al llarg del darrer segle, el debat sobre l'organització territorial de l'administració pública ha estat condicionat de manera decisiva per les dificultats de l'encaix de la realitat catalana amb l'entramat institucional i polític de l'Estat espanyol. Així, les connotacions històriques d'unes o altres instàncies administratives i la coexistència, arran del pacte constitucional de 1979 i l'Estatut de 1980, de nivells administratius que responien, de fet, a diversos models d'Estat –les províncies de l'Estat unitari centralista, les comarques de l'Estat autònom– han llastrat de forma inevitable el debat polític i les solucions pràctiques de la qüestió.

L'elaboració de l'Estatut de 2006 oferia, en principi, la possibilitat de plantejar la qüestió sobre noves bases. La revisió del pacte institucional hauria pogut permetre enfrontar el debat amb un pes menor de la càrrega històrica i simbòlica de la qüestió i atenent, en canvi, amb major mesura als aspectes pràctics, tangibles i, si cal, contingents, del tema: la proximitat de la gestió dels serveis als ciutadans, l'optimització dels recursos públics, l'increment del control

<sup>53</sup> Decret 174/2009, de 10 de novembre, pel qual s'acorda l'inici de la revisió del Pla territorial general, *DOGC*, núm. 5504, del 12 de novembre de 2009.

democràtic de les institucions, la representació d'actors col·lectius que tracten de fer-se escoltar des de diverses parts del territori català. Sense perdre, doncs, la seva significació històrica, el disseny de la nova organització territorial es podria centrar ara, sobretot, en tractar d'incrementar la proximitat, l'eficiència, la transparència i la democràcia de l'administració pública.

L'Estatut finalment aprovat representa un pas endavant molt assenyalat en aquest sentit. Els principals d'aquests avenços són, com s'ha vist: la consideració dels ens locals com a part del sistema institucional de la Generalitat; la vinculació, de caràcter similar als sistemes federals, entre les administracions locals i l'administració autonòmica; l'enfortiment del marc competencial i institucional local; i, sobretot, la consagració de la vegueria com a àmbit privilegiat per a l'organització de l'administració perifèrica de la Generalitat i per a la cooperació local, en substitució de les diputacions. Tanmateix, el text estatutari deixa sense resoldre de forma inequívoca el tema crucial de la relació entre les noves vegueries i les províncies existents, de manera que persisteixen dubtes sobre si per a la seva instauració caldria revisar, a través d'una llei orgànica estatal, la divisió provincial. Si aquesta fos la interpretació que finalment acabés per prevaldre alguns dels principals avantatges que es deriven del nou Estatut podrien quedar en entredit.

En aquest context, l'adaptació, de 2006 ençà, de l'administració catalana a les possibilitats obertes pel nou marc estatutari presenta resultats diversos. Per un costat, el Govern de la Generalitat ha proposat una ambiciosa reforma de les lleis d'organització territorial vigents des de l'any 1987 i ha presentat al Parlament, en un acte de notable transcendència política, els projectes de llei del Consell de Governos Locals, de vegueries i de l'àrea metropolitana de Barcelona. Es tracta de projectes que, tot i les seves limitacions, podrien representar, d'aprovar-se, un avenç cap el model d'organització territorial que es deriva de l'Estatut. Tanmateix, la incertesa respecte la interpretació de l'Estatut, la lentitud amb què ha avançat el procés, les dificultats d'acord entre les forces polítiques i la multitud d'interessos que concorren en el tema susciten dubtes respecte la possibilitat que la reforma legislativa pugui culminar abans del final de la vuitena legislatura.

Per altre costat, però, l'administració perifèrica de la Generalitat ha conegut una progressiva transformació que la va apropant a un model d'organització dels serveis basat en set vegueries. De tota manera, aquesta transformació, molt rellevant a efectes administratius, ha estat mancada, fins ara, d'un impuls unitari i d'una ordenació conjunta, la qual cosa ha facilitat que pervisquin diverses ambigüitats en temes com les capitalitats i n'ha limitat la visibilitat i la projecció política. Finalment, el ràpid avenç en l'aprovació del planejament territorial, elaborat sobre àmbits d'abast veguerial, posa encara més en evidència la necessitat de dotar-se d'instruments polítics i administratius a aquest nivell.

Prop de complir-se quatre anys de l'aprovació de l'Estatut de 2006, la reforma de l'organització territorial de Catalunya continua sent, doncs, un camp ple de grans possibilitats i de no poques incerteses.

## Bibliografia

### *Articles, informes i monografies*

- BURGUEÑO, Jesús (2008). “Ara ja toca? Pors, dubtes i incerteses davant l’organització territorial de Catalunya”. A: TORT, Joan *et al.* [ed.]. *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d’Estiu-Galerada, p. 83-105.
- CARRILLO, Marc [dir.] (2006). *L’Estatut de Catalunya de 2006. Textos jurídics*. Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 2 vol.
- CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (2005). “Dictamen sol·licitat pel Parlament de Catalunya, amb relació al Dictamen de la Comissió d’Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, sobre la proposta de Proposició de llei orgànica per la qual s’estableix l’Estatut d’autonomia de Catalunya i es deroga la Llei Orgànica 4/1979, del 18 de desembre, de l’Estatut d’autonomia de Catalunya, les esmenes i els vots particulars reservats per defensar en el Ple”. *BOPC*, núm. 217, 6 de setembre.
- ESTEBAN, Juli (2006). “Els continguts i el mètode de treball del Programa de Planejament Territorial”. *Espais*, núm. 52, p. 14-24.
- (2009). “La pianificazione territoriale in Catalogna”. *Tria. Rivista internazionale di cultura urbanistica*, núm. 3, p. 153-167.
- FERRET I JACAS, Joaquim (2008). “L’ens local cooperatiu en l’administració local de Catalunya”. A: TORT, Joan *et al.* [ed.]. *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d’Estiu-Galerada, p. 107-122.
- FONT, Tomàs (2007). “El govern local en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”. *Activitat parlamentària*, núm. 12, p. 21-30.
- FUENTES, Josep R.; RENYER, Jaume; SOTO, Juan I. [ed.] (2007). *Document de bases per a l’elaboració d’un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya*. Tarragona: Facultat de Ciències Jurídiques de la Universitat Rovira i Virgili.
- INSTITUT D’ESTUDIS AUTÒNOMS (2006). *Informe sobre la creació i el desplegament de les vegueries*. Barcelona: 20 de març, exp. 19/2006.
- LLUCH, Enric; NEL·LO, Oriol [ed.] (1983). *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l’arxiu de Ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (1984). *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d’estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (1985). “Codicil sobre el debat de la divisió territorial de Catalunya (1984-1985)”. *Arrel*, núm. 11, p. 25-35.
- NEL·LO, Oriol (2001). “L’organització territorial de l’administració pública a Catalunya (1931-1975). Crònica d’un debat”. A: *Actes V Congrés Internacional d’Història Local de Catalunya. L’estructuració territorial de Catalunya. Els eixos cohesionadors de l’espai*. Barcelona: L’Avenç, p. 168-192.
- (2005). “La nuova politica territoriale della Catalogna”. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, núm. 83, p. 39-70.
- (2007): “La nueva política territorial de Catalunya (2003-2006)”. A: FARINÓS, Joaquim; ROMERO, Joan (ed.). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*. València: Universitat de València, p. 191-236.
- (2008). “L’organització territorial en el nou Estatut de Catalunya. Gènesi i concreció d’una reforma incompleta”. A: *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?* A: TORT, Joan *et al.* [ed.]. Barcelona: Fundació Universitat Catalana d’Estiu-Galerada, p. 505-560.
- ROMERO, Joan (2009). *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. València: Tirant lo Blanch.
- SANCLIMENS, Xavier (2007). “Perspectives de l’organització territorial local a Catalunya”. *Activitat parlamentària*, núm. 12, p. 31-41.



SECRETARIA PER A LA PLANIFICACIÓ TERRITORIAL (2005). *Planejament territorial. Criteris*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques.

### ***Textos legals i documentació administrativa***

- Llei 23/1983, de 21 de novembre, de Política Territorial, *DOGC*, núm. 385, de 30 de novembre de 1983.
- Llei 1/1995, de 16 de març, d'aprovació del Pla Territorial General de Catalunya, *DOGC*, núm. 2032, de 31 de març de 1995.
- Llei 24/2001, de 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, mitjançant la modificació de l'article 2 de la Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya, *DOGC*, núm. 3563, de 29 de gener de 2002.
- Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del govern, *DOGC*, núm. 5256, de 12 de desembre de 2008.
- Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació ambiental de plans i programes, *DOGC*, núm. 5374, de 7 de maig de 2009.
- Decret de 4 de desembre de 1978, de creació del Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, *DOGC*, núm. 11, de 16 de desembre de 1978.
- Decret 79/2001, de 6 de març, de creació de les Delegació Territorial del Govern a les Terres de l'Ebre, *DOGC*, núm. 3353, de 22 de març de 2001.
- Decret 391/2003, de 29 de desembre, de creació de la subdelegació territorial del Govern de la Generalitat a la Catalunya Central i de la subdelegació territorial del Govern de la Generalitat a l'Alt Pirineu i Aran, *DOGC*, núm. 4046, de 12 de gener de 2004.
- Decret 105/2005, de 31 de maig, de delimitació de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut, *DOGC*, núm. 4397, de 2 de juny de 2005.
- Decret 142/2005, de 12 de juliol, pel qual s'aprova el procediment d'elaboració, tramitació i aprovació dels plans territorials parcials, *DOGC*, núm. 4432, 22 de juliol 2005.
- Decret 219/2005, d'11 d'octubre, de reestructuració del Departament de Salut, *DOGC*, núm. 4489, de 14 d'octubre de 2005.
- Decret 243/2005 de 8 de novembre, de modificació parcial de l'estructura del Departament de Benestar i Família, *DOGC*, núm. 4507, de 10 de novembre de 2005.
- Decret 109/2006, de 25 d'abril, de reestructuració territorial del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, *DOGC*, núm. 4622, de 27 d'abril de 2006.
- Decret 229/2006, de 30 de maig, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, *DOGC*, núm. 4646, d'1 de juny de 2006.
- Decret 289/2006, de 4 de juliol, de reestructuració parcial del Departament de Medi Ambient i Habitatge, *DOGC*, núm. 4670, de 6 de juny de 2006.
- Decret 229/2006, de 30 de maig, de reestructuració dels òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat, *DOGC*, núm. 4646, de l'1 de juny de 2006.
- Decret 695/2006, de 27 de desembre, de reestructuració del Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural, *DOGC*, núm. 4789, de 29 de desembre de 2006.
- Decret 55/2007, de 13 de març, de reestructuració de la Secretaria General del Departament de Governació i Administracions Públiques, *DOGC*, núm. 4842, de 15 de març de 2007.
- Decret 149/2007, de 10 de juliol, de reestructuració de l'organització territorial del Departament de Justícia, *DOGC*, núm. 4924, de 12 de juliol 2007.
- Decret 199/2007, de 30 de setembre, de reestructuració del Departament de Treball, *DOGC*, núm. 4967, de 13 de setembre de 2007.
- Decret 200/2007, de 10 de setembre, de reestructuració del Departament d'Innovació, Universitats i Empresa, *DOGC*, núm. 4967, de 13 de setembre de 2007.
- Decret 243/2007, de 6 de novembre, d'estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *DOGC*, núm. 5005, de 9 de novembre de 2007.

- Decret 271/2007, d'11 de desembre, de reestructuració del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, *DOGC*, núm 5028, de 13 de desembre de 2007.
- Decret 27/2008, de 16 de setembre, de reestructuració parcial del Departament d'Educació, *DOGC*, núm 5282, de 19 de desembre de 2008.
- Decret 194/2008, de 7 d'octubre, de reestructuració parcial del Departament d'Economia i Finances, *DOGC*, núm 5232, de 9 d'octubre de 2008.
- Decret 122/2009, de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment la delimitació territorial de determinats sectors sanitaris i regions sanitàries establerta pel Decret 105/2005, de 31 de maig, de delimitació de les regions sanitàries del Servei Català de la Salut, *DOGC*, núm. 5433, de 31 de juliol de 2009.
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 25 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i l'Aran, *DOGC*, núm. 4714, de 7 de setembre de 2006.
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 3 d'octubre, pel qual s'aprova el Pla Director Territorial de l'Empordà, *DOGC*, núm. 4744, de 20 d'octubre de 2006
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 24 de juliol, pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida), *DOGC*, núm. 4982, de 5 d'octubre de 2007
- Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 20 de maig de 2008, pel qual s'aprova el Mapa sanitari, sociosanitari i de salut pública de Catalunya. *DOGC*, núm. 5140, del 28 de maig de 2008
- Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 29 de juliol de 2008, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei de transició de les diputacions a les vegueries.
- Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya, de 29 de juliol de 2008, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei de Governos locals de Catalunya.
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 16 de setembre, pel qual s'aprova el Pla Territorial Parcial de la Catalunya Central, *DOGC*, núm. 5241, de 22 d'octubre de 2008
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 16 de setembre, pel qual s'aprova el Pla Director Territorial de l'Alt Penedès, *DOGC*, núm. 5241 de 22 d'octubre de 2008
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 16 de setembre, pel qual s'aprova el Pla Director Territorial de la Garrotxa, *DOGC*, núm. 5245, de 28 d'octubre de 2008
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, d'11 de novembre 2008, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei pel qual s'aprova el nou Pla Territorial General de Catalunya.
- Acord de Govern de la Generalitat de Catalunya, de 17 de febrer de 2009, pel qual s'aprova la memòria prèvia a l'inici de la tramitació de l'avantprojecte de llei de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Projecte de Llei del Consell de Governos Locals, aprovat pel Govern de la Generalitat el dia 28 de juliol de 2009.
- Proposició de llei específica de la Cerdanya, *BOPC*, VIII/531, de 7 de setembre de 2009.
- Moció 65/VI aprovada pel Parlament de Catalunya el dia 8 de març de 2001 sobre la política mediambiental. *BOPC*, núm. 161/VI, de 19 de març de 2001
- Resolució 436/VII del Parlament de Catalunya sobre la creació d'un àmbit funcional de planificació territorial que inclogui l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de l'Anoia que s'hi vulguin adherir, aprovada per la Comissió de Política Territorial el dia 21 de juny de 2006, *BOPC* núm. 360/VII, de 3 de juliol de 2006.
- Resolució 91/VIII del Parlament de Catalunya sobre la creació d'un àmbit funcional de planificació territorial que inclogui l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de l'Anoia que s'hi vulguin adherir, aprovada per la Comissió de Política Territorial el dia 5 de desembre de 2007. *BOPC* núm. 185/VIII.
- Proposta de projecte de Llei sobre el règim especial d'Aran, aprovada pel Conselh Generau d'Aran, el 13 de juliol de 2009.