

Vers un nou model d'organització territorial de Catalunya. L'encaix jurídic de les vegueries¹

Enric Argullol

Universitat Pompeu Fabra

En primer lloc, vull agrair a la Societat Catalana de Geografia que em permeti ser avui amb vostès i, una vegada més, reflexionar –aquesta vegada en veu alta– entorn d'un tema que crec que a molts de nosaltres ens acompanya des de fa molts anys; a mi almenys m'acompanya des de fa trenta anys. Quan un torna a temes que fa trenta anys que conrea –no cada dia, però més o menys periòdicament– no sé si se sent més jove o més vell. Intentaré, per optimisme, sentir-me més jove.

Permetin-me un advertiment inicial: no esperin de mi miracles; no tinc la vareta que permetrà encarrilar el tema que ens ocupa. Els mitjans de comunicació fan la seva feina i, per tant, publiquen notícies com la que ha fet referència el president de la Societat.² Jo no sempre llegeixo els diaris, darrerament m'he acostumat a veure per internet els titulars al matí i, de vegades, ja en tinc prou; i és clar, els titulars no diuen totes les notícies. Sembla ser que el dia 24 de juny es va publicar una notícia en la qual se'm relacionava amb els estudis o les decisions actuals en matèria d'organització territorial. Bé, saben com me'n vaig assabentar jo que havia sortit aquesta notícia? Perquè vaig rebre una allau de correus electrònics suggerint la creació de vegueries per tot Catalunya, perquè s'havia interpretat que jo tenia el llapis i un mapa i hi anava fent dibuixos, i en definitiva jo faria la repartidora com si fos una loteria. Immediatament vaig

1. Transcripció adaptada de la conferència impartida a la Societat Catalana de Geografia, el dia 3 d'octubre de 2007.

2. El conferenciant es refereix a una breu notícia publicada a *El País* (24-VI-2006), segons la qual el Govern havia encarregat al catedràtic de dret administratiu un estudi sobre la futura organització territorial que abordés, entre altres qüestions, "el número de *veguerías* que debería tener Cataluña".

contestar aquests correus, dient que s'havien equivocat, que jo no estava amb un llapis dibuixant vegueries i, per tant, no els podia correspondre; perquè tots, a més, em demanaven hora per venir-me a explicar la justificació de no sé quantes vegueries més. Bé, haig de dir que molt amablement tots em van contestar a totes les meves respostes dient que s'havien equivocat. Fet aquest aclariment inicial, anem al tema de la sessió d'avui.

Sobre organització territorial, l'Estatut conté un conjunt de proposicions, lògicament d'un caràcter general encara que algunes més puntuals. Ens diu, en primer lloc, que l'organització territorial de Catalunya estarà configurada per uns esglaons bàsics que són els municipis i les vegueries. Però, a més a més, hi haurà uns altres esglaons, un dels quals esdevé també generalitzat en tot el territori, que és la comarca, però que no tindria aquesta condició de bàsic que sí té el municipi i la vegueria. A més, admet que hi ha altres divisions supramunicipals entre les quals esmenta la que es pugui crear contemplant els fenòmens metropolitans, no únicament el de Barcelona sinó altres fenòmens d'aquest caràcter que puguin existir en aquest territori. Pensi's, per exemple, en el cas de la zona de Tarragona-Reus. Aquesta és la primera proposició de l'Estatut que cal retenir.

La segona proposició que cal retenir, a parer meu, és que la competència exclusiva per establir o regular l'organització territorial s'assigna expressament a la Generalitat.

En tercer lloc, l'Estatut estableix una regulació substancial d'alguns aspectes d'aquestes entitats que han de constituir l'organització territorial. Assenyala uns criteris en ordre als municipis, a les seves competències, les finances... Assenyala alguns criteris –pocs– sobre les comarques i fa una regulació dels elements més importants de les vegueries mitjançant dos articles de l'Estatut.

En quart lloc, l'Estatut indica que la regulació, el desplegament de les proposicions estatutàries es farà per llei. És una proposició lògica: una decisió tan important com establir l'organització territorial i regular-ne els elements ha de correspondre al legislador, al Parlament.

Normalment, de les normes un s'ha de fixar en allò que diuen, però també en allò que no diuen. I l'Estatut, no esmenta la província expressament. Ara bé, si nosaltres analitzem els preceptes de l'Estatut veurem que, dos o tres vegades, apareixen algunes clàusules, algunes expressions que indiquen límits, acotacions, restriccions de la potestat de la Generalitat per regular l'organització territorial; o bé assenyalen que determinats continguts haurien de necessitar certs complements. Per exemple, quan l'Estatut a l'article 151 regula i fa una declaració expressa que la Generalitat té competència exclusiva sobre la matèria, diu: "Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre organització territorial". Per tant, l'Estatut, alhora que afirma la competència autonòmica màxima de caràcter exclusiu sobre l'organització territorial expressa una precaució: la necessitat de respectar les previsions constitucionals dels articles 140 i 141. És

evident que, encara que l'Estatut no ho hagués dit, la Constitució s'ha de respectar: la Constitució està per sobre de l'Estatut. I per tant, encara que no hagués assenyalat que s'havia de respectar la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141, també s'haurien hagut de respectar les previsions, els valors que aquests preceptes de la Constitució contenen.

Què diuen aquests articles? L'article 140 ("La Constitució garanteix l'autonomia dels municipis...") no té una transcendència especial als efectes d'establiment de l'organització territorial de Catalunya. El tema del municipi només té una significació específica en tant en quant es replantegi la planta municipal. El tema que pot generar atenció i tensió respecte l'esglauó municipal en un projecte d'organització territorial no és l'autonomia municipal, que ningú no discuteix; no és que els municipis han de tenir competències i recursos, que tampoc ningú no discuteix. El tema que fins i tot ha fet saltar per l'aire alguna iniciativa és replantejar el nombre de municipis, això és: la planta municipal. Però, per tant, l'article 140 de la Constitució no planteja cap problema.

On ens obliga a la reflexió aquesta salvaguarda que fa l'article 151 de l'Estatut és en la referència a l'article 141 de la Constitució, que diu que les províncies són entitats locals al front de les quals hi ha una institució representativa. Per tant, quan l'article 151 de l'Estatut assigna a la Generalitat competència exclusiva en matèria d'organització territorial respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, realment ens està dient que s'ha de respectar la garantia institucional que estableix l'article 141. Què vol dir garantia institucional? Aquest és un concepte que es va anar incorporant després de la Constitució, procedent de la doctrina germànica, que podem resumir dient que es garanteix la fesomia de la institució. La paraula fesomia ho diu molt clar: no que tingui tota la regulació que tenia, sinó aquells elements, aquells principis que descriuen la fesomia d'una institució. Doncs bé, el que ens està dient l'article 151 de l'Estatut és, en principi, que en establir l'organització territorial la Generalitat ha de respectar la fesomia a la qual es refereix l'article 141 de la Constitució: això és la província com a entitat local. Això es pot deduir d'aquesta primera lectura de l'article 151.

Però no és l'única prevenció que hi ha a l'Estatut. Si anem a l'article 91 que regula determinats aspectes del consell de vegueria, trobem una regulació inicialment senzilla, sense incisos. El paràgraf 4 diu: "La creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament". Però afegeix: "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", que vol dir que s'ha de fer per llei orgànica aprovada pel Parlament estatal. Per tant apareix un altre límit o acotació.

I encara podríem analitzar una altre precepte que és l'article 160.3, que en regular les competències de la Generalitat en matèria de règim local, de nou estableix una excepció en dir que la Generalitat pot establir el règim electoral de les entitats que crea i que constitueixen la seva organització territorial, però

respectant els ens que tenen garantia institucional. Tornem a la referència que abans hem vist.

Aquest és un primer tast de les previsions de l'Estatut. En resum, l'Estatut en matèria d'organització territorial estableix que els esglaons bàsics de l'organització territorial són el municipi i la vegueria; que els graus complementaris són la comarca o altres entitats de caràcter supramunicipal; que la competència per regular l'organització territorial correspon a la Generalitat, però deixa caure, si més no en tres punts, observacions, incisos que ens encenen una senyal de què el desplegament de les previsions estatutàries pot no ser tan senzill com aparentment sembla en una primera lectura.

Fet aquest primer tast i aquesta petita recopilació permetin-me que els recordi que no estem davant d'un tema nou. No únicament no ho és des del punt de vista de la geografia, sinó tampoc des d'un punt de vista institucional. M'agradaria simplement assenyalar unes fites.

L'organització territorial és un tema preestatutari. Quan, després de les eleccions democràtiques del 15 de juny de 1977, es reinstaura la Generalitat pel decret-llei de 29 de desembre del mateix any, en la persona del president de la Generalitat, Josep Tarradellas, les normes que regulen aquesta reinstauració i que estableixen el règim provisional de la Generalitat no únicament regulen les competències que va anar assumint la Generalitat en el temps que va de la tardor del '77 fins a l'aprovació de l'Estatut i les primeres eleccions al Parlament de Catalunya de 1980. Les normes reguladores d'aquest règim provisional contempnen també una reorganització territorial de Catalunya i, en concret, el traspàs de les diputacions a la Generalitat; per a la qual cosa es crea una comissió mixta de traspàsos constituïda per membres designats pel Govern de la Generalitat i per les diputacions. Comissió mixta que prepara el traspàs del servei de les diputacions a la Generalitat en la seva totalitat. Però en el darrer moment l'operació queda paralitzada. Llavors s'arriba a l'aprovació de l'Estatut i a una situació en què l'alteració de l'organització territorial, inicialment autoritzada en restablir-se la Generalitat, no s'ha portat a terme. I això passa quan, simultàniament, en el procés de redacció de la Constitució al llarg de 1978, es va produint, a través de les successives redaccions del projecte, una definició de la província que deixa de ser entesa com una realitat institucional eventual per a passar a ser una realitat a la qual es vol donar i imprimir un caràcter preceptiu. Diríem que no reïxen dues operacions: d'una banda la prevista en les normes de restabliment de la Generalitat, de l'altra en el procés de redacció de la Constitució. Per tant, aquesta és una primera dada que hem de recordar, perquè les dificultats que ens podem trobar davant del desplegament de les previsions de l'Estatut de l'any 2006 en matèria d'organització territorial –que se centraran primordialment entorn de la vegueria– no són unes dificultats que sorgeixen de bell nou, sinó que tenen arrels profundes.

La segona fita segurament alguns de vostès –els que no són molt joves– la recorden. A l'any 1980, una de les primeres lleis que aprova el Parlament de

Catalunya, és la Llei de transferència urgent de les diputacions a la Generalitat, llei que és anul·lada pel Tribunal Constitucional amb una sentència de juliol de l'any 1981.

La fita següent que podríem tenir present és la Llei bàsica de règim local, la llei estatal de 1985, la qual consagra la visió del règim local, no com una qüestió de les comunitats autònomes (com és normal que sigui als estats federals), sinó com una qüestió que correspon regular a l'Estat i a les CC.AA. amb una posició de supremacia del primer. La Llei és interessant en un punt que els vull indicar sense entrar en gaire detall: recull el Pla Únic d'Obres i Serveis, una de les poques alteracions que s'havien produït durant la Generalitat provisional i que té una repercussió en l'ordre de l'organització territorial. Durant la Generalitat provisional es van unificar els plans d'obres i serveis de les quatre diputacions amb un Pla Únic, que la llei salva expressament.

Però encara m'interessa més remarcar una segona dada: la disposició addicional quarta de la Llei de règim local de 1985 que encara està vigent –amb moltes modificacions– estableix que, atès que l'Estatut de 1979 disposa que les comarques són un ens obligatori, per crear les comarques a Catalunya se seguirà un procés diferent. Vull recordar aquest punt perquè evidencia que les disposicions estatutàries s'imposen al legislador estatal. Que el legislador estatal, en fer la llei local, va haver de tenir en compte que l'Estatut de Catalunya contemplava les comarques com a un ens local necessari i no pas eventual i facultatiu. Cal fer una excepció a la llei general en raó a una previsió estatutària. Això és important, no perquè haguem de discutir sobre les comarques sinó en el sentit que les disposicions estatutàries (i per tant també les de l'Estatut de 2006), s'imposen al legislador estatal als efectes d'establir determinats continguts en la regulació de les entitats locals. En el nostre cas, ens importa per allò que fa referència a les vegueries.

El següent esdeveniment en el temps són les lleis territorials del 1987. Per al cas que ens ocupa només importa recordar la previsió de conversió de Catalunya en província única, amb el consegüent traspàs de les competències de les diputacions a la Generalitat, així com també la creació de noves circumscripcions –sense precisions– en funció de la història, l'economia, la població... en al·lusió indirecta a les vegueries o regions. D'altra banda, establia un règim provisional per a les diputacions, que al capdavall és l'únic règim que hi ha hagut.

Permetin que faci un parèntesi: jo sempre dic als meus alumnes que comencin a llegir les lleis per les disposicions transitòries, perquè sovint són les úniques que s'apliquen. Ara recordo un estatut ferroviari de fa uns anys que establia el principi de competència europeu, que per les vies de tren anirien companyies privades i públiques. Després afegia una disposició addicional amb les normes provisionals. D'això fa 7 o 8 anys. Naturalment, la llei no s'ha aplicat mai, i l'únic que ha funcionat són les normes provisionals que hi havia en les disposicions addicionals. Bé, en el cas de la llei de conversió de Catalunya en una província única ha passat el mateix.

El que passa és que la reflexió a fer és que no es pot abordar el tema provincial si no és amb moltes matisacions. Tots podríem convenir en convertir Catalunya en una província única, però això vol dir que només hi hauria quatre senadors per Catalunya i no setze; i vol dir que el nombre de diputats al Congrés per Catalunya seria diferent si modifiquem la circumscripció electoral. Per tant, el tema provincial cal tractar-lo amb molta cura i molts matisos.

Ens quedaria una última fita a recordar, que és l'intent del 2000-2001 de fer una proposta d'organització territorial, la qual enllaça amb una cosa que he dit fa uns minuts: va fracassar quan va voler replantejar amb profunditat la planta municipal (aquest fou el primer fracàs, segurament hauria fracassat per molts altres motius).

Bé, ara ens trobem amb el nou Estatut, amb noves opcions que plantegen directrius clares, però que són fruit d'un procés pactista. És una norma que té un doble origen: un origen des de Catalunya però la redacció del text que s'aprova és el resultat del pacte, de la negociació amb l'Estat. Un text que ofereix un esquema clar, amb certa rotunditat, més que la que hi havia a l'article 5 de l'Estatut de 1979. Però com els he volgut explicar, els propis preceptes de l'Estatut, ja sigui amb incisos o bé fent referència a la Constitució, almenys en tres vegades posen en relleu que, per clares que siguin les determinacions, el procés de desplaçament pot ser una mica més complex.

La província és per a Catalunya com una petita mosca de matxo (els castellans en diuen *cojonera*), que molesta i no acabes de fer-la fora. Perquè per una banda el catalanisme ha sigut històricament no provincialista. Alguns rasant trobarien que, allà per la meitat del s. XIX, un dels primers moviments reivindicatius, segurament encara sense una clara consciència catalanista segons després es va entendre, potser amb una consciència més localista, era un moviment que s'afirmava com a provincialista, en aquest sentit de defensa de la perifèria. Però el catalanisme no ha estat provincialista sinó que ha estat, més aviat, antiprovincialista; tot i que la primera experiència de govern administratiu autònom es va fer a partir de les províncies, però per ajuntar-les, en l'operació de Prat de la Riba amb la Mancomunitat del 1914-1923. El catalanisme ha vist la divisió provincial com a una divisió artificial.

I d'altra banda, Catalunya ha tingut la sort que, com a fruit de la història i de l'economia, ha tingut una xarxa d'ocupació del territori força articulada. La xarxa de ciutats de Catalunya –avui possiblement amb l'aglomeració a la costa això queda una mica desvirtuat– jugava un paper equilibrador del territori que em sembla un dels trets significatius del país. Per tant, quan es planteja l'organització territorial de Catalunya no es fa per dir que les vegueries són les províncies o les províncies són les vegueries, i per tant: si tenim quatre províncies, ara fem quatre vegueries. Sinó que ben segur que al darrere hi ha una voluntat d'articular Catalunya de manera diferent. Quantes i com? Aquí ja entràriem en els mapes; i els mapes són uns documents extraordinaris però complexos.

Per tant, el catalanisme no ha estat provincialista, però les províncies existeixen i la seva vertebració no és petita. Jo crec que no hauríem de perdre de vista el pes que amb els anys (ja són pràcticament 175) han assolit les províncies.

Les dificultats a l'hora de desplegar les previsions estatutàries pel que fa les vegueries no són les mateixes si hom pensa que simplement es tracta de substituir les actuals diputacions per uns consells de vegueria. Totes aquestes precaucions (respectant la garantia institucional, llei orgànica per variar els límits...) no hi juguen si de l'únic que es tracta és de canviar als edificis el nom de l'entrada. Els problemes comencen quan no es tracta d'això. Es tracta de variar els límits, el nombre, el sistema electoral i de fer unes institucions viables, el que vol dir incidir en el seu finançament. I sobre els quatre punts es projecten les previsions i determinacions de l'Estatut, però també les precaucions o les necessitats d'interpretació acurada. Interpretació reflexiva que els preceptes estatutaris reclamen. Insisteixo: si es tractés simplement de canviar el cartell d'entrada de les quatre seus de les actuals diputacions i posar "Consell de Vegueria" l'operació seria senzillíssima. Però si es tracta d'anar més enllà, l'operació es fa més complexa.

Comencem pel primer punt: els límits. La Constitució contempla en la província si més no quatre coses diferents. La primera afirma que la província és una entitat local de segon grau, això és: agrupació d'ajuntaments. Els seus òrgans de govern són d'elecció indirecta a partir dels regidors dels ajuntaments. Aquesta és la primera naturalesa de la província. La segona: la província és una circumscripció de l'administració de l'Estat. L'Estat distribueix els seus serveis per províncies; mai no ho ha fet de forma total, en té que són regionals, en té que són de dimensió inferior, però així ho diu la Constitució. En tercer lloc, la província juga en el camp de la justícia: audiències provincials, jutjats provincials...

I finalment (he deixat pel final la que em sembla que ens amaga l'autèntic rovell de l'ou de les dificultats quant a límits), la província és la circumscripció electoral per a les eleccions a les Corts Generals, per senadors i per diputats. Per què la Constitució exigeix llei orgànica per modificar puntualment un límit d'una província i en canvi podem suprimir municipis, crear-los, ajuntar-los, per simple acord de la CC.AA.? S'ha de buscar el perquè de les coses. El perquè pot després semblar poc lògic, però tenen un perquè. I aquí, per a mi, l'únic perquè d'aquesta exigència de llei orgànica és que la província és un instrument, un element, del sistema electoral estatal. Per tant, si nosaltres alterem els límits d'una província o multipliquem el número de províncies estem afectant a les eleccions generals, i per tant afectem la composició del Congrés dels Diputats, i els equilibris polítics espanyols. Si nosaltres fem set províncies, vol dir que no seran setze senadors sinó que n'hi haurà dotze més. Però no únicament això (el Senat ja saben vostès que és per anar-hi a descansar) sinó que, a més a més, els resultats de diputats seran diferents.

¿És possible modificar el nombre de províncies a Catalunya i fer coincidir el seu nombre amb els projectes que assenyalen, per exemple, set vegueries? Possible ho és; no és impossible. És difícil. Més ben dit: és molt més que difi-

cil, gairebé impossible, perquè afecta a un nucli essencial de l'organització del poder polític a Espanya com és la composició del Congrés del Diputats i, en general, la composició de les Corts Generals.

Ara bé, podem plantejar-nos modificacions de límits provincials? O és que qualsevol modificació de límits provincials és una aventura de resultats tan incerts com la que acabo d'assenyalar? Penso que no, que una cosa és multiplicar les províncies (que afecta directament els resultats electorals) i una altra és fer correccions dels límits provincials. Això últim és perfectament possible. Naturalment si es tractés de traslladar el municipi de Barcelona a la província de Lleida això ho alteraria tot, però petites modificacions de les fronteres que afecten només uns milers de votants no són significatives a efectes electorals. Perquè insisteixo: el tema dels límits i de la multiplicació de les províncies cal veure-ho des de la visió de la província com a circumscripció electoral, i d'aquí les prevencions de la mateixa Constitució i les que fa l'Estatut quan, de manera expressa, remet a la Constitució, i per tant a llei orgànica.

Les vegueries apareixen a l'Estatut com una entitat necessària, bàsica, de segon grau, agrupació de municipis (tot plegat com la província), però que és regida per un Consell de Vegueria. L'Estatut afirma taxativament: "Els consells de vegueria substitueixen les diputacions" (art. 91.3). Per tant, quant a entitat local, l'òrgan de govern de la província serà substituït pel Consell de Vegueria. Aquesta transmutació de la província –com a entitat local– en vegueria està avalada per l'Estatut a través d'aquesta substitució de l'òrgan de govern de la província per l'òrgan de govern de la vegueria.

Ara de nou tornem al començament (és com aquells jocs que tornes de nou al començament si no et surten les cartes que corresponen). Però si es tracta de que hi hagi més vegueries que províncies... això com lliga? I ens tornem a trobar amb el problema d'abans, però ara ja no des del vessant del límit sinó des del vessant de la mateixa gènesi de la institució.

Crec que els esforços haurien d'orientar-se a jugar a fons la diferenciació d'ànimes que hi ha a la província. Abans ho he dit; la província és, si més no, quatre coses: circumscripció electoral, (intocable per a les eleccions estatals), demarcació per als serveis estatals (ja s'ho faran, no ens interessa), per a l'organització de la justícia (no ens hi enredem en aquests moments) i com a entitat local: això darrer és realment l'organització territorial i on hem d'intervenir. Naturalment això vol dir que es necessita la complicitat, la col·laboració del legislador estatal. Que accepti precisament aquesta dissociació. Les províncies –les quatre províncies amb els seus setze senadors i els diputats que resulten de l'aplicació de la regla d'Hondt i del mínim de diputats que tenen totes les províncies, etc.– continuaran igual a efectes d'eleccions generals. Però a efectes d'organització local, d'organització territorial –tema intern, tema propi, tema que l'Estatut remet a la Generalitat– sí que s'hi pot incidir.

Aquest és el plantejament més nítid, el que permet reorganitzar les províncies, substituir-les per les vegueries i establir el nombre de vegueries d'acord amb

les decisions que el Parlament de Catalunya adopti a partir dels estudis, de les realitats actuals i òbviament de les decisions polítiques que s'adoptin.

Això tampoc és una novetat estricta en el panorama espanyol, perquè de fet la província com a entitat local ha desaparegut en algunes províncies-circumscripció electoral estatal. Per exemple a Balears, a Madrid, a la Rioja... Perquè la província com a entitat local, com a Diputació, ha desaparegut. El que hi ha és la comunitat autònoma, que és una altra cosa. I a Balears, per sota de la comunitat autònoma no hi ha la província, sinó una entitat local que és cada illa, que són els consells insulars. Per tant hi ha règims especials. I si ens fixem en les províncies basques i navarresa –les províncies forals– allà també s'ha canviat la seva naturalesa. Continua havent-hi la província perquè formava part de la història, de l'esquema històric d'aquestes comunitats autònomes, però és una província que no és l'entitat local de la Llei de bases de règim local: és una altra cosa. Per això, la Llei de règim local estableix uns règims especials, un dels quals correspon a les províncies forals, que no es regeixen per les normes que regulen les diputacions.

Vostès poden estar pensant que tot això val quan coincideix la província i la comunitat autònoma, però que no val quan ens trobem en una comunitat pluriprovincial. Però es que tenim el cas de Canàries. A les Canàries hi havia dues províncies com a entitats locals, i a efectes electorals continua havent-hi dues províncies: Santa Cruz de Tenerife i Las Palmas. En crear la Comunitat Autònoma de Canàries les províncies, com a entitat local, s'evaporen perquè pràcticament deixen d'existir: no tenen competències, no tenen recursos, el que hi ha és la Comunitat Autònoma i per sota l'illa –que és el que mana– i el *cabildo* insular. Només hi ha una mancomunitat de *cabildos* que no es reuneix mai, ni té òrgans, ni té edificis, ni té recursos.

Podem pensar que la previsió de l'Estatut es pot desplegar sense ser presonera del nombre històric de províncies? Sense estar condicionada a no fer res, com ha passat els darrers quasi trenta anys, com a conseqüència de la dificultat d'encaixar l'esquema que es vol implantar en l'estructura constitucional, tal i com ha sigut interpretada per part de l'Estat. Un desplegament dels preceptes, avui dia més clars del nou Estatut (tot i les clàusules limitadores, enunciades a vegades enigmàticament, a les quals m'he referit anteriorment) ha d'anar per la via de una dissociació entre les diverses ànimes de la província, i no tant per un replantejament frontal de l'actual divisió provincial, que jo considero una via sense sortida. A partir d'aquí, cal anar cap a una configuració de les vegueries que pugui acomodar-se a les previsions constitucionals i, al mateix temps, pugui ser coherent amb un esquema que vulgui anar més enllà de la vella divisió, la qual mai ha acabat de ser contemplada –podríem dir– amb afecte.

Això pot comportar diversos requeriments: el primer la necessària col·laboració estatal, el segon l'establiment de fórmules que permetin entendre que l'establiment de les vegueries, en cap moment és un primer pas per recompondre la distribució de les circumscripcions electorals de Corts generals. Això vol dir, a

parer meu, que podrien haver-hi més vegueries que províncies. Però es fa difícil de pensar que això sigui possible sense que aquestes noves vegueries no fossin fruit de la partició d'una província. Em costa entendre que pugui establir-se un mapa de vegueries que en tot xoqui amb el mapa provincial. Puc entendre un mapa en què alguna província actual es subdivideixi en dues vegueries. Se'm fa més difícil d'entendre, per la prevenció que s'aixecarà en l'ordre electoral, l'absoluta manca d'encaix entre el mapa provincial –que subsistiria en tot cas per a les altres tres ànimes– i el mapa de vegueries.

Jo no sé si amb aquestes reflexions els he aportat massa llum. Sóc conscient que les solucions no són senzilles, però en tot cas l'Estatut del 2006 ofereix una pista per enlairar-se més llarga, si val l'expressió, de tal manera que podem rodar per la pista més temps i amb més possibilitats d'agafar impuls que no ho faria l'Estatut del 79. Si afinem les solucions mínimament crec que es pot anar cap a un desplegament de l'organització territorial contemplant vegueries sempre, repeteixo, que es tingui en compte que aquest desplegament no es pot fer prescindint o oblidant les precaucions que el mateix Estatut, de manera expressa –potser amb circumloquis– indica.

[Extractes del col·loqui posterior]

Joan Rebagliato: [...] Si aquests recursos presentats al Tribunal Constitucional prosperen ens tornarem a quedar en l'Estatut del 79?

Hem de veure què decideix el Tribunal Constitucional. Ni en moments d'insomni i de pessimisme total contemplo que anul·lin l'Estatut. No és possible. Ho és teòricament, però no: les coses que no poden ser no són. Una altra cosa és que pugui anul·lar algun precepte o sobretot que pugui fer interpretacions de preceptes, però anul·lar l'Estatut certament crec que no. Pel que fa a la divisió territorial, jo que conec els recursos presentats, no és un tema que hagi centrat l'atenció del recurrents.

Jesús Burgueño: D'entrada cal fer notar que s'estableix un conflicte amb la previsió de dos mapes diferents, un de vegueries i un de províncies i les contradiccions que en resulten. Però li plantejo altres dues qüestions més concretes: la possibilitat d'un règim d'elecció directa en les noves vegueries i, en segon lloc, l'aspecte financer. Sembla que serà necessari fer a cada legislatura un gran pacte de país, decidint com repartir entre les vegueries els mateixos diners que ara arriben de l'Estat per a quatre províncies. Jo no entenc que puguin sortir els números si no és afectant directament a la Diputació més potent financerament, que és la de Barcelona. Per tant això també ens porta, no sé si a un atzucac, però sí a un camí molt complex per tal d'elaborar una llei de pressupostos cada legislatura, amb un pacte molt ampli que permeti aconseguir un cert equilibri pressupostari de les diputacions pobres amb la Diputació de Barcelona.

No sé si de la meua exposició s'ha deduït que el procés és senzill; espero que no, perquè si fos així és que ho he fet molt malament. Quant a la convivència de dos mapes. [...] Si no estic equivocat s'ha treballat amb la idea de passar la Cerdanya gironina a la vegueria del Pirineu i el Solsonès de Lleida a la vegueria central; la vegueria aquesta que no se sabia si la capital seria a Vic o a Manresa o a mig camí entre Vic i Manresa.

Aquestes són dues modificacions de límits provincials petites des d'un punt de vista electoral. Jo no sé quants habitants té el Solsonès, però no deu tenir més de deu mil electors i la Cerdanya gironina tampoc deuen ser molts milers de persones. Per tant, aquestes són modificacions menors. La província estatal de Barcelona tindria dues vegueries, la província estatal de Tarragona en tindria dues, la província estatal de Lleida en tindria dues i la província estatal de Girona en tindria una. Aquesta convivència de mapes a mi em sembla no molt difícil. Pensen vostès que al llarg dels últims trenta anys, si més no l'any 1973 o 74 es va fer el primer dibuix en què es creava una macroàrea metropolitana de Barcelona, que comprenia tota la banda marítima de la província de Barcelona incloent-hi el Penedès, el Vallès i el Maresme. Fins i tot es va crear un organisme, sense massa substància, per crear aquesta àrea. Per tant se n'ha parlat, que a la província de Barcelona hi ha dues vegueries. Jo dic que aquests dos mapes, tal com els he descrit, a mi no em semblen impossibles d'encaixar. Ara bé, jo ni sóc ni deixo de ser partidari de la vegueria dels Pirineus ni de l'altra, ni de l'altra. És veritat que la geografia la modifiquem molt, certament, però fins un cert punt. Dic això amb tota prudència, perquè la vegueria del Pirineu vol dir anar cercant serres, que jo he fet el servei militar a la Seu d'Urgell i sé què vol dir això. La geografia mana.

Quant a eleccions, en els estudis que es van fer a l'anterior legislatura a la conselleria de Governació i que vaig tenir ocasió de consultar, hi havia un tema obert. Hi havia dues postures en el si del Govern quant al sistema electoral de les vegueries. Hi havia coincidència en què la circumscripció electoral de la vegueria fos la comarca, llevat del cas del municipi de Barcelona que seria una circumscripció electoral. Però en canvi hi havia dues línies: una que mantenia, a partir de la circumscripció-comarca (no del partit judicial, que és una cosa que no lliga amb la realitat d'avui en dia) el sistema de les diputacions més o menys corregit. Però hi havia una altra postura orientada a establir l'elecció directa. Jo crec que aquesta és possible per la via de règims especials.

El tema financer. Jo defenso que l'article 219.2 de l'Estatut dóna suficient empara per a una reorganització acotada del sistema de finançament de les entitats locals de Catalunya. Una part substancial del finançament de les entitats locals deriva de la participació en fons estatals. L'article 219.2 de l'Estatut diu que la Generalitat, en el marc dels criteris que estableixi l'Estat, podrà establir criteris propis a efectes de distribuir les quantitats que deriven de participació de les entitats locals catalanes en els tributs estatals i en les subvencions incondicionades. Això sí, la llei que aprovi aquests criteris de redistribució té un quòrum altíssim, de tres cinquenes parts del Parlament de Catalunya. A continuació diu que els criteris que estableixi l'Estat per a la participació de les entitats locals catalanes en subvencions incondicionades han de tenir en compte la reorganització institucional de Catalunya, dins la qual hi ha essencialment l'organització territorial. El que fa l'Estatut és donar un manament a l'Estat pel que fa referència a la redistribució dels diners que van a les entitats locals, que són participació en subvencions incondicionades. Pel que fa a participació en tributs estatals no hi és aquest manament, cosa que no vol dir que la Generalitat no pugui tenir en compte la reorganització territorial a l'hora d'una redistribució, que lògicament serà una redistribució limitada. Per tant, a parer meu, l'article 219.2 de l'Estatut no únicament no és un obstacle per a l'organització territorial sinó que, fins i tot, assenyala una pauta. Una altra cosa és que pot ser més o menys difícil que en el si del Parlament es pugui arribar als prop de dos terços de vots favorables requerits.

Però l'article crec que és un dels punts que hem de tenir en compte i fa que la pista d'enlairament sigui més llarga en aquest Estatut que en l'anterior: precisament preveu que hi ha reorganització.

Ignasi Cuadros: Remarca l'interès del cas canari i pregunta quins temes del recurs de l'Estatut presentat pel PP afectaven l'organització territorial?

La sensació que tinc és que l'organització territorial no era un tema que preocupés especialment el PP. Fins i tot en algun precepte que hom podria sospitar que podia generar una enardida defensa d'Espanya, no hi era aquesta preocupació.

Aprofito la seva intervenció en què ha al·ludit a Canàries per assenyalar que, des d'un plantejament possibilista de desplegament de l'Estatut, fins i tot seria possible en aquest mapa que abans he descrit, de subdivisió de províncies estatals en vegueries, mantenir –com a Canàries– una mancomunitat de vegueries que no es reunís mai, que els dos presidents, per exemple el de les Terres de l'Ebre i el del Camp de Tarragona pel dia de Nadal dinessin junts, fent la caricatura. Si això tranquil·litza l'Estat que no es trenquen coses especials. La convivència dels dos mapes és més fàcil seguint aquest model.

Joan Rebagliato: Recorda l'existència de cinc circumscripcions electorals al Parlament català en temps de la II República (Barcelona ciutat i la resta de la província per separat) i demana sobre la viabilitat d'unes circumscripcions diferenciades per a les eleccions catalanes.

Cap problema. Per a les eleccions catalanes es poden establir les circumscripcions que el Parlament de Catalunya consideri convenientes. Les que vulgui; aquí no hi ha cap limitació. Sí hi ha limitacions pel que fa a les eleccions municipals. Però si el legislador català vol establir la vegueria com a circumscripció electoral, com sembla que proposa algun estudi,³ no hi ha cap problema. Si vol establir la comarca, cap problema. Si vol mantenir la província, cap problema. En el cas de les eleccions al Parlament de Catalunya, la llei electoral catalana té tots els marges per decidir.

Intervenció no identificada: Els canvis aquests s'han d'aconseguir de cop o gradualment? Quin full de ruta caldria seguir per comptar amb una divisió territorial més satisfactòria?

Un full de ruta és en funció de la política que es vol dur a terme, dels mitjans que tens... Se'm fa difícil aventurar-ho. Un full de ruta possible seria: de moment substituïm les diputacions per consells de vegueria, canviem el nom. Estic improvisant, no faig cap proposta. Podries a continuació plantejar-te una modificació de les circumscripcions electorals de les diputacions, que són bastants irracionals, perquè són els partits judicials. Després podries plantejar-te una subdivisió d'aquestes vegueries inicials que anés perfilant ja l'esquema definitiu... Però és que jo tampoc no sé quin és l'esquema definitiu! És un tema estrictament polític.

Josep Serra: En relació a la proposta en discussió del Penedès. Unir Alt i Baix Penedès no és un afer menor, de poca quantia poblacional; trenca un límit provincial de forma important. S'està fent en el territori una discussió i una bola grossa que contradia els primers projectes del Govern [el conferenciant precisa que del Govern de l'anterior legislatura]. Crec que és molt més senzill, racional i pragmàtic que s'assemblin els mapes de vegueries i

3. El conferenciant fa referència a la proposta de Llei electoral catalana encarregada pel conseller de Governació, Joan Puigercós, a una comissió d'experts encapçalada per Josep M. Colomer, la qual es va fer pública el mes de juny de 2007.

províncies, en la línia del que planteja el conferenciant. Però hi ha una pressió molt forta que va en contra d'això i pot dificultar enormement aquest objectiu. I a l'Alt Ter passa el mateix. Què hem de fer amb això?

No ho sé. Miri, jo tinc una certa relació personal amb aquest territori i des d'aquest estiu intento callar molt sobre el particular.

Un senyor del públic no identificat: La divisió interna dels departaments de la Generalitat què implica en una futura organització territorial en vegueries? Condiciona el mapa de vegueries?

En principi no. Ara, és evident que si la Generalitat adoptés mesures uniformes i homogènies a l'hora d'implantar els serveis territorials de cada departament, això aniria constituint un gruix difícil de canviar. Tinc la sensació que això, però, planteja problemes: no sempre acaba de funcionar –per a un servei concret– cap dels mapes que en canvi globalment sí funcionen. Ben segur que els requeriments de Sanitat, per exemple, no coincideixen amb els d'Ensenyament. Però en tot cas és evident que si la Generalitat implementa la seva divisió territorial amb uns únics criteris això ajudarà a conformar un mapa de vegueries.

Intervenció no identificada: Com queden les comarques i els consells comarcals amb la nova organització territorial en vegueries? Tantes divisions territorials no sé si tenen massa sentit.

Això depèn de la llei que s'elabori. Al projecte que jo vaig veure a l'anterior legislatura, les comarques passaven a ser sobretot unes entitats flexibles, de suport als municipis. Es facilitava la creació de comarques. La comarca esdevenia circumscripció electoral de la vegueria. Quant a competències es transformava en una eina dels municipis.

Josep Serra: Quant al planejament territorial i urbanístic. Un avantatge del projecte de l'anterior Govern era la coincidència dels àmbits de planificació amb els de les vegueries. És important que el desplegament del planejament territorial tingui una institució al darrera que sigui responsable i a la qual es pugui demanar comptes, i això demana una coincidència d'ambdós mapes.

No sé si la coincidència era total en el mapa del projecte de l'anterior Govern. Sí seria desitjable aquesta coincidència però tinc la sensació que en l'organització territorial els professionals que en parlem tenim certa tendència al despotisme il·lustrat. Veiem uns esquemes molt clars però la realitat va per un altre camí. És molt clar aquest allunyament cada vegada que es planteja una reorganització del mapa municipal; grans anàlisis com el de les municipalies topen de ple amb la realitat. Per tant podem donar idees, però és un tema polític i els que han de decidir són els elegits i ho tenen molt difícil, perquè és un tema que mou passions. Permeti'm una anècdota: quan el conseller de Governació, Joan Carretero, em va ensenyar l'esquema del projecte d'organització territorial de l'anterior Govern, jo em vaig atrevir, ingènument, a qüestionar la viabilitat de la vegueria del Pirineu. Déu meu què vaig fer! Vaig renunciar a discutir: ell estava molt convençut que ara es va molt fàcilment en cotxe de Sort a Puigcerdà. Vol dir que la gent del Pirineu veia molt clara la vegueria pirinenca. Potser els de ciutat veiem les muntanyes com un obstacle i en canvi ells les veuen com un punt d'unió.