

Vers una nova organització territorial de Catalunya. Les lleis de vegueries i de l'Àrea Metropolitana de Barcelona¹

Jordi Ausàs i Coll

Conseller de Governació i Administracions Públiques

Com massa bé sabeu, l'organització territorial ha estat sempre un debat viu i acalorat. Un debat d'aquells que desperta passions identitàries més enllà dels continguts reals que representa. Un debat obert i no tancat en el temps, en bona part, per les disfuncions que ha presentat el model existent fins ara de superposició d'estructures polítiques i administratives, amb confusió de competències i provisionalitat de continguts competencials d'algunes institucions.

Un debat obert i no tancat en el temps, fruit de la complexa estructura administrativa de Catalunya. Els municipis catalans es caracteritzen per la seva petita dimensió, tant des del punt de vista geogràfic com poblacional. Catalunya és l'antepenúltima comunitat autònoma pel que fa a la grandària dels seus municipis. Aquesta fragmentació es confirma des de la perspectiva demogràfica: 646 municipis de Catalunya no arriben als 2.000 habitants.

I al mateix temps, un debat –el de l'organització territorial– obert i no tancat en el temps, també en bona part, per la impossibilitat d'assolir, per part del catalanisme polític, la superació d'un ordenament administratiu imposat i aliè a la realitat nacional catalana.

Ho sabeu perfectament, la divisió provincial decretada per Burgos és essencialment la mateixa que l'actual. Catalunya va quedar dividida en quatre províncies

1 Conferència del polític d'ERC, exalcalde de la Seu d'Urgell i llavors conseller de Governació, celebrada a la seu de l'IEC el 13 d'octubre de 2010, en l'acte de presentació del número 67-68 de *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, monogràfic sobre organització territorial editat amb motiu del 75è aniversari de la SCG.

que han restat inalterades, immòbils i petrificades fins als nostres dies. La divisió provincial va suposar un model altament centralitzador, aliè a la realitat catalana. L'etapa republicana en va proposar una superació però en cap cas es va pensar que la comarca o la vegueria es configuressin com a entitats locals, sinó com a divisió administrativa de l'organització de l'Administració de la Generalitat. Aquest no és un fet de menor importància perquè hi ha plausibles arguments de simplicitat administrativa i, per tant, de gestió pública eficaç en un territori de petita extensió com el català que fan incompatible l'existència de nombroses demarcacions superposades. Sobre això hi tornarem més endavant.

Tots sabeu que la situació actual és de màxim reforçament del fet provincial. Es consagra la província amb la perversa doctrina de la garantia d'existència de determinats ens locals que impossibilita la reordenació dels nivells locals en el nostre territori, convertint la nostra autonomia en més aparent que real per la impossibilitat continuada de redistribuir el sistema de poders públics al nostre territori.

No obstant això, el catalanisme polític ha seguit apostant per la superació d'aquest model amb fórmules diverses. La que en la meua modesta opinió representa un pas més real i plausible és la proposta de l'Informe sobre la revisió del model de l'organització territorial de Catalunya, conegut com a Informe Roca.

La Comissió reflexionava sobre el model d'organització territorial i deia el següent: "ha de tenir unes bases clares i amb voluntat de permanència en el temps; però la seva aplicació en el territori pot ser gradual i, sobretot, s'ha de saber adaptar als canvis propis de la realitat econòmica i social del país. (...) ha de permetre de fer-hi revisions puntuals, compatibles amb el manteniment del sentit d'identitat que personalitza el món local. I també, com s'ha dit, un model gradual. No és necessari que tot es faci de cop, però tot el que es faci ha de ser en la línia del model". Aquestes reflexions de Miquel Roca Junyent, Jesús Burgueño, Robert Casadevall, Enric Lluch, Xavier Rubio, Jordi Bonet, Tomàs Font Llovet i Josep Maria Franquet Bernis expressen prou clarament el marc en el qual s'ha de plantejar qualsevol perspectiva normativa: des de l'assimilació d'un procés gradual.

El camí iniciat pel Departament de Governació i pel Parlament de Catalunya amb l'aprovació de la Llei de vegueries és el mateix que exposa el senyor Burgueño en el darrer número de la revista *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* quan cita les jornades organitzades per l'Associació Catalana de Ciència Regional el gener de 1983, i les paraules allí del polític i jurista Miquel Roca: "per la via del doble joc d'una llei del Parlament català, i d'una llei del Parlament espanyol, a proposta del Parlament català, podríem perfectament estructurar la realitat catalana en vegueries substituint el fet provincial". I precisament això és el que hem intentat. Aquest és el camí que hem volgut iniciar. Però amb molts límits i amb moltes restriccions que cal destacar per entendre el contingut de la llei i el futur que se'n pot derivar.

L'Estatut vigent conté un precepte específic atributiu de competències a la Generalitat en matèria d'organització territorial: la competència a l'article 151. L'Estatut del 2005 no assenyalava cap límit a aquesta competència. L'Estatut del 2006 assenyalava com a límit el respecte de la garantia institucional de municipis i entitats provincials. Es retorna així, aquest cop de forma explícita i manifesta, a la perversa doctrina de la garantia d'existència de determinats ens locals que impossibilita la reordenació dels nivells locals en el nostre territori.

Els apoderaments d'aquest article 151, ja de per si restringits, ho són encara més, d'acord amb el conjunt de preceptes que conté l'Estatut que incideixen en les possibilitats d'actuació de la comunitat autònoma. En aquest sentit, s'ha de posar l'atenció en els articles 90 i 91, ordenadors de les vegueries; l'article 160, relatiu a les competències en matèria de règim local, i les normes estatutàries, sobre finances de les entitats locals, en particular, els articles 218 i 219.

Així doncs, després d'esmentar la vegueria com a ens bàsic de l'organització territorial de Catalunya, l'Estatut dedica els articles 90 i 91 a la regulació d'aspectes molt significatius de la nova entitat. Ens interessa la reserva de llei de l'article 91.4. D'una banda, assigna al Parlament la creació, la modificació i la supressió i també el "desplegament del règim jurídic". Per entendre l'abast d'aquest enunciat, "desplegament del règim jurídic", cal fer notar que el precepte es repetirà per a les entitats comarcals, si bé amb una matisació. Mentre per a aquestes darreres es preveu que la llei autonòmica n'estableix el règim jurídic, en el cas de les vegueries se li assigna a la llei el desplegament del règim jurídic. Aquesta diferent dicció no estava inclosa a l'Estatut del 2005, que es referia a l'establiment del règim jurídic en ambdós casos.

En conseqüència, es reprèn la divisió competencial entre legislació bàsica i legislació de desplegament. Per esbrinar l'àmbit material d'aquesta competència de desplegament cal anar a l'article 160 EAC, regulador de les competències en matèria de règim local. I la nova configuració d'aquest article ens remet de nou a les bases estatals. És a dir, s'interioritza estatutàriament que la competència de la Generalitat en matèria de règim local només s'estén a la regulació de l'organització i el funcionament dels ens locals que no tenen garantia constitucional i només es permet la regulació completa dels òrgans complementaris.

En la redacció de l'Estatut del 2005, la competència s'estén a la determinació dels òrgans de govern de tots els ens locals, i altres òrgans complementaris, el funcionament i el règim d'adopció d'acords de tots aquests òrgans, de les relacions entre ells i d'un estatut especial per als càrrecs locals electes, respectant el principi d'autonomia local. La diferència és manifesta i l'adopció de la legislació bàsica com a límit estatutari és un exemple més del pas enrere respecte de l'any 1979.

Pel que fa al règim electoral, l'article 160 del text del 2005 disposava la competència compartida en aquesta matèria pel que fa als municipis i la competència exclusiva per a la resta d'ens locals. L'article 160.3 del text del 2006 disposa el següent: "Correspon a la Generalitat la competència exclusiva

en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment”. L’abast d’aquest apoderament queda definit pel darrer incís, que mitjançant l’al·lusió a les entitats amb garantia constitucional exclou els municipis i la província de l’àmbit de la competència. La capacitat de configuració dels òrgans de govern per part del legislador autonòmic es troba fortament limitada per l’excepció de l’article 160.3 de l’Estatut del 2006. I es pren com a opció vàlida, de nou, estatutàriament, la legislació bàsica continguda en la Llei orgànica del règim electoral general, Llei 5/1985.

Pel que fa a les finances dels governs locals, si bé l’article 218 reconeix que la competència de la Generalitat pot incloure la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals, l’article 222 de l’Estatut del 2005 era molt més ambiciós. En aquest cas, el precepte no tenia la dicció ”pot incloure” sinó “inclou, en tot cas”.

És important posar en relleu l’article 219. El segon apartat d’aquest article es refereix expressament al vessant financer de la reforma territorial, en allò que implica participació local en fons estatals, defineix acuradament la competència autonòmica i fixa directrius per al mateix legislador estatal per evitar el buidatge de contingut que ja va patir l’article homònim a l’Estatut del 1979. Aquest precepte, el 219.2 EAC, és, sense dubte, l’únic article –en matèria local– que millora l’Estatut del 1979.

Aquesta comparativa, com he dit, serveix per entendre els límits i l’abast de la Llei de vegueries. Com a conseqüència d’aquests límits, massa sovint el debat de continguts no ha avançat alhora amb la discussió dels continents. El ressò del debat se centra en qüestions locals, i deixa el terreny lliure als detractors de la proposta. I efectivament, vistos els antecedents, amb l’Estatut del 30 de setembre de 2005 hauríem arribat molt més lluny, al mateix temps que hauríem pogut ser molt més ambiciosos. Tot i així, hem establert les bases del sistema, el guió del camí que cal seguir properament, l’horitzó d’aquest model gradual. Tot plegat, exprimint l’Estatut actual amb les màximes aspiracions i objectius possibles.

Primer objectiu: l’equilibri territorial. Un territori sense administració és un territori sense veu, sense defensa dels seus interessos, que s’empobreix i a la llarga claudica davant d’aquells que caminen del bracet d’una administració propera i eficient en la defensa de les necessitats socials, econòmiques i territorials. La vegueria és un esglau més en el procés de reconeixement i desenvolupament territorial amb òrgans de gestió i de representació política.

Un model que aconsegueix uns àmbits territorials que recullen una forma d’entendre el país no radial fent de Catalunya un país multipolar amb una xarxa de territoris amb potencial econòmic, polític i social, en contra del sistema vigent fins ara, que projectava una gran metròpolis en detriment del territori.

El segon objectiu pretensions d’aquesta reforma territorial és la simplificació. El legislador estatutari ja era conscient de la necessària simplificació administrativa

i en conseqüència va optar per vincular territorialment l'organització perifèrica de la Generalitat amb l'ens supramunicipal de cooperació local.

La creació de les vegueries hauria de dur, també, a una seriosa reflexió sobre el paper d'altres ens locals intermedis com els consells comarcals. Com he dit al principi, hi ha plausibles arguments de simplicitat administrativa i, per tant, de gestió pública eficaç en un territori de petita extensió com el català que fan incompatible l'existència de nombroses demarcacions superposades. Aquesta reflexió ha de trobar resposta amb la Llei de governs locals. Segons com estructurarem territorialment l'Administració, la simplificació pot ser encara molt més radical i molt més absoluta.

Per exemple, si recuperem les reflexions del catedràtic Enric Argullol sobre el sistema indirecte d'organització administrativa, on a cada nivell territorial una entitat pública en alguns casos porti a terme funcions pròpies, i en uns altres casos, els seus òrgans siguin l'instrument utilitzat perquè altres entitats territorials desenvolupin funcions de les quals són titulars, assolirem una perfecta comunió entre consells comarcals i consells de vegueria. És a dir, l'òrgan territorial consell de vegueria ha de poder valer-se de l'estructura del consell comarcal per desenvolupar les seves tasques i les pròpies de l'ens comarcal. En altres paraules, el consell comarcal ha de ser el braç executor i el capital humà de l'ens públic veguerial, fet que permetrà evitar una inflació dels recursos humans, contràriament al que recurrentment els detractors de l'avantprojecte han volgut fer creure o explicar. Aquest argument és encara més vàlid si buidem de tota representació política l'estructura comarcal per facilitar que les comarques responguin essencialment a la voluntat de col·laboració i associació dels alcaldes, en representació dels municipis que la integren.

Construiríem, des d'aquesta perspectiva, una intermunicipalitat vinculada a la idea de xarxa. Aquesta mateixa concepció del sistema de govern local és la que es recull al Llibre Blanc per a la Reforma del Govern Local, document sorgit del Ministeri d'Administracions Públiques que diu textualment: Al conjunt de governs locals hem convingut denominar-lo "el sistema local". Es tracta de preveure la promoció dels poders locals potenciant un conjunt d'ens que, cooperant de manera concertada, siguin capaços de donar resposta a la demanda dels municipis. En definitiva, es tracta de concebre el conjunt dels ens locals intermedis com una xarxa que gira a l'entorn dels municipis per guanyar en eficiència, simplificació administrativa i proximitat.

Finalment i per acabar, només vull dir que el camí iniciat és fràgil davant la sentència sobre el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut presentat pel Partit Popular el 31 de juliol de 2006. Perquè aquesta sentència estanca encara més el vell problema: la federació en matèria local. Per tant, essent així, també en matèria local només hi ha una sortida democràtica i l'evidència que: Catalunya no té altre horitzó positiu que la independència.