

# EL NOU ESTATUT I L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

Enric Argullol Murgadas

*Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra*

## 1. LES NOVETATS DE L'ESTATUT DEL 2006

L'Estatut d'autonomia del 2006 (EAC) conté novetats significatives sobre l'organització territorial de Catalunya. De manera breu, les assenyalarem a continuació:

1. Definició de l'organització territorial sobre una nova base essencial: els municipis i les vegueries. Si l'Estatut del 1979 posava l'èmfasi en les comarques, el paper central d'aquestes ha estat assumit per les vegueries.

2. Recol·locació de les comarques, amb l'afirmació de la funció central expressa de col·laboració municipal, però mantenint la seva condició d'entitat local necessària.

3. Afirmació municipalista que es manifesta en diverses direccions: en el vesant organitzatiu, en la previsió de reserves competencials i en el recordatori de la necessària dimensió financera.

4. Matisada i puntual referència a les realitats metropolitanes.

5. Reforçament de la competència de la Generalitat en matèria de règim local amb una correcció limitada de la configuració bifocal o bifàsica, que ha atorgat un gran protagonisme a l'Estat, segons el plantejament consagrat de la Llei de bases de règim local de 1985, avalada plenament pel Tribunal Constitucional. Aquesta redefinició de la competència autonòmica es manifesta tant en el camp de l'ordenació, amb un reconeixement més ampli d'espais normatius, com en l'àmbit de les relacions administratives amb les entitats locals; i, d'altra banda, es projecta no només en l'àmbit de l'activitat jurídica, sinó també en el de la financera. Això no obstant, hem d'insistir que la correcció és limitada i subsisteixen, per tant, delimitacions restrictives en alguns aspectes —règim electoral, demarcacions, hisenda, ordenació competencial. Si aquests són els trets nous més significatius, seria incorrecte deduir-ne la conclusió que l'organització ter-

ritorial és una qüestió merament interna i aïllable, sense necessitat de comunicació amb l'Estat. És cert que la regulació de l'organització territorial de la Generalitat té caràcter autònom i és un dels elements que conformen el nucli de l'autonomia, que quedaria desfigurada substancialment si es negués la capacitat de decisió en aquest camp. Ara bé, s'ha de tenir sempre present que l'autonomia se situa en el marc constitucional i la Constitució del 1978 conté opcions concretes que cal tenir en compte i respectar, sense perjudici de les variacions que hi puguin haver sobre la seva interpretació. L'encapçalament de l'article 151 EAC és prou expressiu: «Correspon a la Generalitat, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució, la competència exclusiva sobre l'organització territorial [...]».

Així doncs, la Comunitat Autònoma ostenta competència exclusiva per desplegar les previsions estatutàries sobre organització territorial, però ho ha de fer en el marc que configuren els límits que es desprenen de la Constitució, bé per raó de determinades previsions concretes substancials que conté, bé per la configuració complexa de les competències sobre règim local i hisendes locals.

## 2. EVOLUCIÓ EN LA DEFINICIÓ DE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

A l'hora d'estudiar la nova regulació de l'organització territorial de la Generalitat és útil recordar algunes dades sobre iniciatives desenvolupades des del restabliment de la democràcia. Òbviament, no es tracta de fer un repàs complet sinó, únicament, d'al·ludir a alguns aspectes que són significatius per a aquestes pàgines.

En primer lloc, hem de recordar les previsions del Reial decret llei de 29 de setembre de 1977, que va restablir la Generalitat provisional, i del successiu Reial decret del dia 30, que el va desplegar. El primer, a l'article 6, lletres *b* i *c*, preveia la integració de les actuacions de les diputacions provincials «en allò que afecti l'interès general de Catalunya i coordinar-ne les funcions en l'àmbit de la Generalitat, tot mantenint les esmentades diputacions llur personalitat jurídica», i la realització de la gestió i administració, per part de la Generalitat, de les funcions i serveis que les diputacions li traspasessin. Per portar a terme aquesta operació es preveia una comissió mixta i un procediment que va regular l'esmentat Reial decret 2543/1977, de 30 de setembre. D'altra banda, la disposició transitòria del Reial decret llei assignava al president de la Generalitat, durant el període provisional, les funcions i atribucions de la presidència de la Diputació

provincial de Barcelona. S'ha d'afegir que la Comissió *ad hoc* va preveure la transferència a la Generalitat de la totalitat de les competències provincials, però el procés no va culminar. És un primer intent de reorganització territorial que es va frustrar en el moment decisiu. D'aquest període queda la previsió del Pla únic d'obres i serveis (Reial decret 2115/1978 de 28 de juliol), que ha arribat fins avui.

En el procés de redacció de la Constitució, a mesura que avançava, anava prenent més força un esperit provincialista, fins arribar a la regulació vigent que es concreta en els articles 137 i 141. Aquesta evolució es projectarà en el procés de definició de l'organització territorial a l'Estatut del 1979. Així, en el projecte d'Estatut, elaborat pels parlamentaris de Catalunya, l'article 5 ignorava l'existència de la província i afirmava l'estructuració territorial de Catalunya en municipis i comarques. Poc després, l'informe de la ponència del Congrés dels Diputats sobre el projecte d'Estatut, i així es va aprovar, incorporava el que seria el paràgraf 4 de l'article 5, que consolidava la província en el doble vessant d'entitat local i divisió territorial, a l'empara dels articles 137 i 141 de la Constitució. Quedava, així, definida una regulació que serà motiu de conflictivitat al llarg de més de vint-i-cinc anys.

Amb la vigència ja de l'Estatut, es va aprovar la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat, norma aprovada per una molt àmplia majoria, que pretenia buidar, per complet, les diputacions, enllaçant amb la proposta, fallida al darrer moment, com ja hem dit, que es va fer durant la Generalitat provisional. Però aquest intent no va reeixir, ja que la Sentència 32/1981 del Tribunal Constitucional, de 28 de juliol, en declarar inconstitucionals varis preceptes (articles 1, 2, 3, 5, 9, disposicions transitòries primera i final segona), va escapar-la, al mateix temps que iniciava la formulació de la doctrina, d'origen germànic, de la garantia institucional de la província com a entitat local, això és, que les regulacions han de respectar els perfils de l'entitat, de manera que se la pugui reconèixer com a tal (STC 109/1998). Aquest plantejament tindrà una projecció constant durant el període de vigència de l'Estatut del 1979.

Es pot assenyalar, com una altra fita, la Llei bàsica de règim local de 1985. D'aquesta àmplia intervenció del legislador estatal, que, aixoplugat en la jurisprudència constitucional, va consagrar la configuració bifrontal del govern local i va negar una construcció intracomunitària (que és la comuna dels estats federals), és important recordar una doble previsió: la fórmula de l'article 36.2 lletra *a* preservava la continuïtat del Pla únic d'obres i serveis; la disposició addicional quarta exceptuava el règim bàsic sobre comarques per raó de l'Estatut del 1979 i generalitzava amb caràcter preceptiu aquestes entitats a Catalunya. Im-

porta cridar l'atenció sobre el reconeixement del criteri segons el qual les bases poden tenir excepcions, les quals han de ser reconegudes pel legislador estatal, que, en tot cas, s'hi veu obligat quan aquestes excepcions deriven d'expresses determinacions estatutàries o de la consolidació del feix d'atribucions de les comunitats autònomes.

Una altra etapa la podem situar entorn de les lleis de reforma territorial de 1987. Del conjunt de quatre lleis —5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; i 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya— importa remarcar la renúncia a una alteració global de la planta territorial municipal, la introducció de la comarca, segons la divisió republicana, amb un sistema electoral i organitzatiu discutit, posteriorment modificat, la molt debatuda extinció de la Corporació Metropolitana de Barcelona i la substitució d'aquesta per dues entitats amb funcions sectorials. De la Llei 5/1987, relativa a les diputacions, es poden recordar tant el règim inicial o provisional previst pel que fa a traspassos de serveis específics i continuïtat del Pla únic d'actes i serveis i la coordinació d'inversions provincials, com la regulació que s'entenia com a definitiva, però que va quedar inèdita, que preveia la conversió de Catalunya en una província única, amb l'alteració dels límits provincials, que s'havia de proposar a les Corts Generals (disposició addicional primera), al mateix temps que es dividia el territori de Catalunya «agrupant les comarques d'acord amb llur realitat geogràfica, social, econòmica i històrica» (disposició addicional segona).

El darrer intent de reorganització territorial durant la vigència de l'Estatut del 1979 no va anar més enllà dels treballs d'una comissió d'estudi. La proposta de reformar, amb considerable abast, la planta territorial municipal i, en concret, l'oposició generada van ofegar la iniciativa.

Com a consideració final d'aquesta breu crònica, es pot indicar que entorn de la província el debat ha estat permanent i s'han planejat molt diverses fórmules, però cap no ha arribat a bon port. Quasi trenta anys d'intents posen de manifest les dificultats. Cal tenir-ho present, encara que actualment hi ha un marc de referència parcialment diferent, per raó de la vigència del nou Estatut.

### 3. LA COMPETÈNCIA AUTONÒMICA PER AL DESPLEGAMENT DE LES PREVISIONS ESTATUTÀRIES SOBRE ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

L'Estatut vigent conté un precepte específic atributiu de competències a la Generalitat en matèria d'organització territorial. La competència a l'article 151 EAC es configura com a exclusiva i, al mateix temps, s'assenyala com a límit el respecte de la garantia institucional de municipis i entitats provincials establerta per la Constitució. Seguint la tècnica normativa de l'Estatut del 2006, es precisen alguns aspectes que es consideren inclosos en l'àmbit material de la competència. Interessen de manera particular les lletres *a* i *b*, en especial, la primera, que enuncia com a contingut substancial d'aquesta competència exclusiva «la determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya». Aquesta està definida en l'article 83 EAC, que diferencia entre l'organització territorial bàsica, que està constituïda pels municipis i les vegueries, i la no bàsica, que integren les comarques i els altres ens supramunicipals, sobre els quals afegeix alguna previsió puntual l'article 93. Així doncs, totes aquestes entitats constitueixen l'organització territorial de la Generalitat, sobre la qual es projecta la competència autonòmica exclusiva prevista per l'article 151.

Ara bé, seria incorrecte finalitzar en aquest punt l'exposició de les potestats de la Generalitat en aquesta matèria, ja que el mateix Estatut conté un conjunt de clàusules que també incideixen en les possibilitats d'actuació de la Comunitat Autònoma amb la confirmació, ampliació o restricció dels apoderaments més generals que, com hem vist, atorga l'article 151 EAC. En aquest sentit, s'ha de posar l'atenció en dos tipus de preceptes. D'una banda, en les diverses precisions que acompanyen les determinacions estatutàries concretes relatives a aspectes dels distints components de l'organització territorial. Estan continguts en l'article 83; en alguns punts dels preceptes reguladors dels municipis als articles 86 a 89; en els articles 90 i 91, ordenadors de les vegueries, i en els articles 92 i 93, relatius a la comarca i als altres ens locals supramunicipals. Es pot afegir, a més, l'article 94, referent a l'organització institucional pròpia de l'Aran. D'altra banda, s'han d'esmentar l'article 160, relatiu a les competències en matèria de règim local, i les normes estatutàries sobre finances de les entitats locals, en particular, l'article 219.

No és ara el moment de realitzar un estudi de tots aquests preceptes. Indiquem-ne, però, alguns elements significatius. Així, són vàries les reserves expresses de llei autonòmica, forma indirecta de confirmar aspectes de la competència autonòmica: l'article 83.2 sobre les comarques, l'article 84.3 respecte a la

distribució de responsabilitats administratives entre les diverses entitats locals, l'article 86.7 sobre ens inframunicipals, l'article 89 sobre el règim especial del municipi de Barcelona, l'article 91.4 relatiu a les vegueries, l'article 92.2 sobre la comarca, l'article 93 sobre els altres ens locals supramunicipals i l'article 94.1 sobre el règim jurídic de l'Aran. L'objecte d'aquestes reserves de llei autonòmica és, en general, la matèria concernida (entitat o aspecte), globalment enunciada. En algun cas, però, s'inclouen precisions significatives, particularment si es fa la comparació amb clàusules similars relatives a altres entitats, que permeten apreciar, més acuradament, els matisos de l'abast de la competència sobre l'organització territorial autonòmica segons sigui l'ens considerat. De l'article 160 EAC, que regula les competències de la Generalitat en matèria de règim local, ens importa remarcar diversos extrems. Entre els sectors la competència dels quals s'atribueix a la Generalitat amb el caràcter d'exclusiva s'ha de posar l'atenció en la previsió de la lletra *e* de l'apartat primer, relatiu a la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat. Menys significativa en aquest marc és la referència a les relacions interadministratives. Del tot transcendent és, en canvi, l'apartat tercer, que, després d'afirmar la competència exclusiva de la Generalitat pel que fa al règim electoral dels ens locals de creació autonòmica, n'exclou els garantits constitucionalment, això és, les entitats municipals i provincials, excepció que presenta una especial significació addicional en el segon cas. La regulació estatutària de les finances locals també incideix lògicament en la competència autonòmica per a regular l'organització territorial de Catalunya. Més enllà dels preceptes que afecten globalment el règim local, en incidir sobre els recursos econòmics i financers de les entitats locals, és important posar en relleu que l'article 219, al segon apartat, es refereix expressament al vessant financer de la reforma territorial, en allò que implica participació local en fons estatals, delimita la competència autonòmica i fixa directrius per al mateix legislador estatal.

En una recapitulació d'aquest breu repàs de les determinacions de l'Estatut sobre la competència autonòmica per a regular l'organització territorial cal indicar, en primer lloc, que s'atorga a la Generalitat poders caracteritzats com a exclusius en relació amb l'organització territorial, entesa de manera global o general. Sobre aquest apoderament genèric incideixen un conjunt de clàusules que matisen en ocasions, restringeixen l'abast dels poders en altres i n'exclouen la intervenció autonòmica en algun cas. Per això, tot afirmant l'existència de l'atribució de competència exclusiva, s'han de tenir en compte les delimitacions derivades de tots aquests preceptes relatius particularment al sistema electoral, a les finances i al règim jurídic a fi de precisar el marc d'actuació definit per l'Estatut —i la Constitució— amb vista al desplegament de les previsions sobre organització territorial.

#### 4. LA REGULACIÓ ESTATUTÀRIA DE LA VEGUERIA

Després d'esmentar-la com a estructura bàsica de l'organització territorial de Catalunya a l'article 83.1, l'Estatut dedica dos articles —90 i 91— a la regulació dels aspectes més significatius de la nova entitat. Se li atribueix a l'article 90 una doble condició. D'una banda, és una entitat territorial autonòmica amb la comesa preferent de «l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local». És un enunciat no diferent del que utilitza la legislació estatal per a referir-se a la província com a entitat local. La triple condició de la personalitat pròpia, de la territorialitat i de l'autonomia confirmen la naturalesa d'entitat local de la vegueria. D'altra banda, l'article 90.1 EAC atorga a la vegueria la condició de demarcació o circumscripció per a l'organització desconcentrada de l'Administració de la Generalitat. Aquesta opció no és tampoc original. És similar a la que conté l'article 141.1 CE quan dota la província —el territori de la província— de la condició de divisió territorialitzada de l'Administració estatal. Així doncs, l'article 90 EAC utilitza el nom de *vegueria* per a referir-se a dues realitats institucionals diferents: *a)* una entitat local amb una missió preferent específica i amb règim d'autonomia; *b)* el territori d'aquesta entitat com a circumscripció per implantar l'organització perifèrica de l'Administració de la Generalitat.

L'article 91 EAC es refereix únicament a la vegueria com a entitat local i regula tres aspectes: els elements essencials de l'organització de la nova entitat, la reserva de llei per a la regulació de la vegueria i la successió respecte de la Diputació provincial, que és l'expressió institucional de la província com a entitat local. Els examinarem per aquest ordre. Els apartats 1 i 2 de l'article 91 EAC consagren un sistema d'òrgans de govern similar al general de les entitats locals: consell electiu i president escollit pels membres del consell i entre ells. L'Estatut no precisa el sistema d'elecció dels membres del Consell —encara que l'article 91.1 no precisa que els integrants del Consell són fruit d'un procés electoral, el caràcter autònom de la institució ho fa imprescindible i és incompatible amb un sistema de nomenament—, que haurà d'establir el legislador ordinari. Ara bé, a quin legislador ordinari —autonòmic o estatal— correspon establir el sistema d'elecció del Consell de Vegueria? Per respondre a aquest interrogant cal tenir present que l'article 160.3 EAC exclou de la competència autonòmica la regulació electoral de les entitats locals garantides constitucionalment, municipis i entitat provincial. L'apartat 4 de l'article 91 EAC es refereix a dues reserves de llei. D'una banda, assigna al Parlament la regulació de les vegueries com a entitat local —«la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic»— amb una fórmula que el precepte següent repetirà per a les entitats comarcals, si bé amb una matisació. Mentre que per a aquestes darreres es

preveu que la llei autonòmica estableix el règim jurídic, en el cas de les vegueries s'assigna a la llei el desplegament del règim jurídic. Aquesta diferent dicció pot explicar-se possiblement pel paper de la vegueria com a substitució de l'entitat provincial, o més textualment, del Consell de Vegueria, que substitueix la Diputació provincial, cosa que reflecteix aleshores, per aquesta raó, la divisió competencial entre legislació bàsica i legislació de desplegament. Ara bé, d'això no es deriva que la competència autonòmica sobre règim jurídic és compartida en tots els aspectes, sinó que per a esbrinar en quins ho és, o no, cal anar a l'article 160 EAC, regulador de les competències en matèria de règim local, que precisa els sectors en què la competència és exclusiva. D'altra banda, en el mateix apartat 4 de l'article 91 s'al·ludeix a la variació dels límits provincials amb una remissió a allò «que estableix l'article 141.1 de la Constitució», això és, a la reserva de llei orgànica de l'Estat. Es recorda, per tant, que l'alteració dels límits provincials és en mans de l'Estat.

Finalment, l'apartat 3 de l'article 91 EAC conté un precepte de gran significació: «Els consells de vegueria substitueixen les diputacions». En són els successors. Ocupen el seu lloc. Recordem que les diputacions són l'expressió institucional de la província com a entitat local. Com diu l'article 31.3 de la Llei bàsica de règim local de 1985, «el gobierno y la administración autonómica de la provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo». Es podria afirmar que, de la mateixa manera que els consells de vegueria, que són l'expressió del govern i administració autònoma de la vegueria (article 91.1 EAC), substitueixen les diputacions, les vegueries ocupen el lloc de l'entitat provincial, això és, de la província com a entitat local. Però l'Estatut no es pronuncia expressament. No són possiblement província, però n'ocupen el lloc. Després del desplegament de l'Estatut, les entitats provincials no poden tenir a Catalunya administració i govern perquè les diputacions queden substituïdes pels consells de vegueria, els quals són, com hem dit, la institució de govern i administració autònoma de la vegueria. Aquesta regulació reflectiria escassament la seva complexitat si el nombre de províncies actuals i el de vegueries previstes fos el mateix i amb els mateixos límits. En canvi, si no es donen aquestes coincidències, la complexitat es fa evident en tota la seva dimensió.

## 5. LA REGULACIÓ DEL FINANÇAMENT I L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

Una de les novetats de l'Estatut del 2006 és l'atenció posada en les finances dels governs locals, tema pràcticament absent en l'Estatut del 1979, si pres-



cindim de l'article 48, que, de totes maneres, el legislador estatal i la jurisprudència constitucional van convertir en un precepte buit. La pràctica absència de competències autonòmiques en aquest àmbit va fer molt difícil, i de resultats incerts, qualsevol reforma territorial, atesa la pràctica impossibilitat de formular una redistribució de recursos entre les entitats resultants. Les dificultats de finançament de les comarques establertes el 1987 en són una prova clara.

El nou Estatut dedica el capítol III del títol VI sobre el finançament de la Generalitat a les finances dels governs locals. De la regulació, continguda als articles 217 a 221, interessa sobretot l'article 219, ja que, si bé l'article 218 reconeix explícitament la capacitat de la Generalitat per establir i regular els tributs propis dels governs locals, l'espai és petit, la conjuntura no és fàcil i el pes d'aquest tipus d'ingressos no és determinant.

De l'article 219, que preveu a l'apartat 1 la creació d'un fons de cooperació local, interessa sobretot l'apartat 2, que es refereix a dos tipus d'ingressos locals: *a)* participacions en tributs estatals; *b)* participacions en subvencions incondicionades estatals. En ambdós casos es preveu que les entitats locals els perceben per mitjà de la Generalitat —com ja establí l'article 48 del text de 1979—, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la Llei de finances locals de Catalunya, però respectant els criteris que fixi la legislació estatal en aquesta matèria. Així, es reconeix expressament un espai de decisió autonòmica, que, en canvi, va ser negat, amb una discutible interpretació de l'esmentat article 48 de l'Estatut del 1979.

L'últim incís de l'article 219.2 fa referència a la reorganització territorial: «En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut». Vàries són les qüestions que aquest precepte planteja. És clar que el sistema institucional al·ludit no s'esgota en l'organització territorial, però en relació amb les entitats locals i el seu finançament pràcticament hi coincideix. Més important és l'interrogant sobre si la redistribució relacionada amb la reforma territorial s'ha de limitar a les subvencions incondicionades, o pot comprendre també la participació en tributs. Per donar-hi resposta cal fixar-se en els temes concrets del darrer incís de l'article 219.2 EAC, que no dona pautes ni estableix restriccions per al legislador autonòmic, sinó que condiona els criteris que ha d'establir el legislador estatal. Són els criteris estatals per a la distribució de les subvencions incondicionades que poden trobar el límit derivat de les exigències generades per la reorganització territorial. És un objectiu que l'Estatut imposa al legislador estatal.

En canvi, pel que fa als criteris sobre redistribució de la participació en tributs, el legislador estatal no troba aquest límit. Això no vol dir, però, que en

l'espai que quedi a l'apreciació de la Generalitat —en el marc dels criteris estatals— el legislador autonòmic, per raó de la redistribució de responsabilitats administratives de la reforma territorial, no pugui establir les noves exigències que se'n derivin. En qualsevol cas, la corresponent decisió s'ha de canalitzar mitjançant un procediment legislatiu especial, en exigir-se l'aprovació per dues terceres parts de la cambra, que implica una garantia per a l'autonomia i la suficiència de recursos de les entitats locals.

Ens trobem, doncs, amb una regulació que preveu el necessari acompanyament financer de tota reforma de la planta territorial, encara que sense la col·laboració del legislador estatal, que almenys, en part, és preceptiva, el procés reorganitzador pot trobar-se mancat, almenys en part, de suport financer suficient.