L'organització territorial: un debat etern de solució impossible

Josep Rovira i Tarragó
Director de l'oficina del conseller de Governació i Administracions Públiques

El Parlament de Catalunya va aprovar el passat 27 de juliol la Llei de vegueries i la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Amb aquestes dues lleis es defineix una nova organització territorial a Catalunya i se simplifica l'Administració per apropar el govern i els serveis a la ciutadania. Totes dues lleis són el resultat del desplegament de competències estatutàries.

Introducció

La comissió d'experts nomenada pel Govern el 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups parlamentaris, que va presentar l'Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya –conegut com a *Informe Roca*– 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 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. I aquesta ha estat la voluntat de la Llei de vegueries, aprovada en aquesta legislatura pel Govern i el Parlament, la primera etapa d'un viatge sense retorn en què cal assegurar que la institucionalització de les vegueries en qualitat d'ens locals ha de ser precedida d'una renovació dels òrgans del govern provincial.

Per raons elementals de racionalitat i simplificació, les vegueries no es poden sobreposar a les diputacions provincials

Per raons elementals de racionalitat i simplificació, les vegueries no es poden sobreposar a les diputacions provincials. L'article 91.3 de l'Estatut afirma: "Els consells de vegueria substitueixen les diputacions". 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, no es donen aquestes coincidències, i queda en evidència la complexitat en tota la seva dimensió.

Les competències estatutàries

Malgrat això, el catalanisme polític sempre ha cercat alternatives. I la reforma de l'Estatut d'autonomia era el moment triat per superar el marge autonòmic. Tanmateix, l'Estatut de 2006 no ha plantejat una nova opció a la reconeguda de manera expressa en la legislació bàsica i la doctrina constitucional, sinó que ha interioritzat l'esquema de manera que ha esdevingut ara estatutari, amb impossibilitat d'optar per una regulació que cedeixi major marge a Catalunya.

Així doncs, d'entrada, interessa ressaltar les diferències significatives respecte al text aprovat pel Parlament el 2005. Perquè, com ja he dit, l'Estatut de 2006 assumeix com a bona la distribució competencial que emana de les lleis bàsiques estatals en matèria de règim local, precisament al contrari de la voluntat expressa a l'hora d'iniciar la reforma estatutària, que no era altra que recollir solucions en contra de la lectura unidireccional en clau uniformitzadora de la Constitució i de l'Estatut de 1979.

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 de 2005 no assenyala cap límit a aquesta competència. L'Estatut de 2006 assenyala com a límit el respecte de la garantia institucional de municipis i entitats provincials. Es retorna, així, aquest cop de manera 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.

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 que per a aquestes darreres es preveu que la llei autonòmica estableixi el règim jurídic, en el cas de les vegueries s'assigna a la llei el desplegament del règim jurídic. Aquesta diferent dicció no estava inclosa a l'Estatut de 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 de l'EAC, regulador de les competències en matèria de règim local. I la nova configuració d'aquest article ens remet



El conseller de Governació i Administracions Públiques, Jordi Ausàs, presentant la Llei de vegueries
Foto: Parlament de Catalunya

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 de 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 l'any 1979.

La vegueria és un esglaó més en el procés de reconeixement i desenvolupament territorial amb òrgans de gestió i de representació política

Pel que fa al règim electoral, l'article 160 del text de 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 de 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, així, fortament limitada.

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 de 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. Aquest precepte, el 219.2 EAC, és, sense dubte, l'únic article –en matèria local– que millora l'Estatut de 1979.

L'abast de la Llei de vegueries

Aquesta introducció comparativa 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, així, el terreny lliure als detractors de la proposta. I efectivament, vistos els antecedents, amb l'Estatut de 30 de setembre de 2005 hauríem arribat molt més lluny, al mateix temps que hauríem pogut ser molt més ambiciosos. Tot i així, hem assentat 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 de bracet d'una administració propera i eficient en la defensa de les necessitats socials, econòmiques i territorials. La vegueria és un esglaó 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 pretensiós 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. Sens dubte, aquesta configuració dual de la vegueria en l'Estatut afavoreix la simplificació de l'organització territorial de Catalunya. És obvi que la coincidència de l'àmbit de l'entitat local amb l'àmbit de



Els consells de vegueria substituiran les diputacions, però tindran un àmbit territorial diferent al de la província: més reduït i, per tant, més pròxim a la ciutadania
Font: Departament de Governació i Administracions Públiques

l'administració perifèrica de la Generalitat –que consolida un únic mapa de desconcentració– contribueix a aquesta simplificació, en la mesura que fomenta i afavoreix les relacions interadministratives entre totes dues instàncies de govern.

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. 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 solapades. Aquesta reflexió ha de trobar resposta amb la llei de governs locals. En funció de com estructurem territorialment l'administració la simplificació pot ser encara molt més radical i molt més absoluta.

La nova organització territorial no és només un assoliment històric i identitari, sinó una renovació integral del país per assolir major equilibri territorial, major proximitat de l'administració, major eficiència en la prestació dels serveis i una simplificació administrativa important. A més a més, la Llei de vegueries representa la primera etapa d'un viatge sense retorn; la primera etapa d'un procés gradual que s'ha de completar amb la llei de governs locals, que ha de contenir la reflexió que apuntava respecte als consells comarcals, i un procés gradual que s'ha de completar amb la necessària col·laboració de l'administració central pel que fa a la legislació estatal.

És així que la llei determina, en un primer moment, la constitució de quatre consells de vegueria: el consell de vegueria de Barcelona, el consell de vegueria de Girona, el consell de vegueria de Lleida i el consell de vegueria de Tarragona. En una fase immediatament posterior, i un cop aprovada la necessària modificació de la legislació estatal abans apuntada, es podrà constituir el consell de vegueria de les Terres de l'Ebre que no necessita cap modificació de límits provincials. Posteriorment, i un cop aprovada la llei orgànica de modificació de límits provincials, es podran constituir els consells de vegueria de la Catalunya Central i de l'Alt Pirineu i Aran.

En conclusió, els consells de vegueria substituiran les diputacions, però en un àmbit territorial divers al de la província; més reduït i, per tant, més pròxim al ciutadà. La província romandrà estable a efectes electorals generals i de representació del govern central.

El camí iniciat és el mateix que defensava, en unes jornades organitzades per l'Associació Catalana de Ciència Regional, el gener de 1983, el 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".

Aquest camí i aquest consens 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 torna a estancar de nou el vell problema, com ho és la federació en matèria local. D'aquesta manera, també en matèria local, només hi ha una sortida democràtica, la que evidencia que Catalunya no té altre horitzó positiu que la independència.

Creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

En el procés de desplegament de la nova organització territorial de Catalunya, el Parlament també va aprovar la Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona per organitzar i simplificar l'Administració i potenciar els serveis públics. En aquest sentit, l'Estatut permet la creació d'entitats metropolitanes per llei en aquelles zones del territori on la continuïtat urbana, la densitat demogràfica i la realitat econòmica i social ho facin necessari.

Amb aquesta llei es reconeix la realitat formada pels municipis que constitueixen el continu urbà on viu més de la meitat de la població de Catalunya. Aquesta és, doncs, una mesura de racionalitat política i una necessitat per organitzar els serveis públics municipals. D'aquesta manera, en un sol organisme s'inclouran les tres entitats metropolitanes existents: la Mancomunitat de Municipis, l'entitat del Transport i l'entitat del Medi Ambient. A més, s'afegiran aquelles competències urbanístiques legalment vigents, que assumiran les potestats de la Subcomissió d'Urbanisme de Barcelona, que quedarà dissolta.

S'integren a l'Àrea Metropolitana de Barcelona els 36 municipis que actualment formen part d'alguna de les tres entitats existents i que són els següents: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, l'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, la Palma de Cervelló, el Papiol, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià del Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat i Viladecans.