

# Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004–2006)

**Xavier Sanclimens i Solervicens**

*geògraf*

*xsanclimens@gencat.cat*

## Resum

El Govern de la Generalitat corresponent a la VII legislatura va crear la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, amb la finalitat de dirigir els treballs de preparació de la nova legislació d'organització territorial. La seva aportació principal va ser el document de "Bases per a l'organització territorial de Catalunya". Els membres de la Comissió van arribar ràpidament als acords necessaris per a la seva redacció (en menys de sis mesos) i amb un alt grau de consens. Per diferents raons, però principalment a causa de les circumstàncies difícils que van envoltar aquell mandat, més curt del previst, i també pel fet que la redacció i la tramitació de l'Estatut va absorbir bona part de les seves energies, el Govern no va arribar a aprovar formalment aquelles Bases. No obstant això, alguns dels seus elements essencials van esdevenir tan sòlids que es van consolidar en els articles corresponents de l'Estatut d'Autonomia.

**Paraules clau:** vegueria, província, comarca, organització territorial, Estatut d'Autonomia.

## Resumen: *Los trabajos de la Comisión de Organización Territorial de Cataluña (2004-2006)*

El Gobierno de la Generalitat correspondiente a la VII legislatura creó la Comisión de Organización Territorial de Cataluña, con la finalidad de dirigir los trabajos de preparación de la nueva legislación de organización territorial. Su aportación principal fue el documento de "Bases para la organización territorial de Cataluña". Los miembros de la Comisión llegaron rápidamente a los acuerdos necesarios para su redacción (en menos de seis meses) y con un alto grado de consenso. Por distintas razones, pero principalmente debido a las circunstancias difíciles que rodearon a aquel mandato, más corto de lo previsto, y también por el hecho de que la redacción

y la tramitación del Estatuto absorbió buena parte de sus energías, el Gobierno no llegó a aprobar formalmente aquellas Bases. No obstante, algunos de sus elementos esenciales llegaron a ser tan sólidos que se consolidaron en los artículos correspondientes del Estatuto de Autonomía.

**Palabras clave:** veguería, provincia, comarca, organización territorial, Estatuto de Autonomía.

**Abstract:** *The work of the Territorial Organization Commission of Catalonia (2004-2006)*

The Government of the Generalitat of the 7th legislature created the Commission of territorial organization of Catalonia. The goal of this commission was to organize the preparation of the different documents for the new law of territorial organization. Its main contribution was the document of "Basis for the local government organization of Catalonia". The members of the Commission reached quite quickly the necessary agreements for their writing (in less than six months) and with a high degree of consensus. For different reasons, but mainly due to the circumstances difficult that surrounded their mandate, shorter than what it was forecasted, and also for the fact that the writing and the procedure of the Statute absorbed good part of their energies, the Government did not manage to approve formally of those Basis. However, some of their essential elements became so solid that they were consolidated in the corresponding articles of the Statute of Autonomy.

**Keywords:** vegueria, province, comarca, territorial organization, Statute of Autonomy

\* \* \*

## Introducció

L'organització territorial de Catalunya és, com s'ha dit sovint, una de les grans assignatures pendents de l'autogovern de Catalunya. Un dels intents per aprovar-la es va produir durant la VII legislatura (finals de 2003 – mitjans de 2006), que passarà a la història, entre d'altres qüestions, per haver estat la de l'Estatut. També s'havia anunciat, al seu inici, que al costat de l'Estatut, havia de ser la legislatura de la reforma de l'organització territorial i de la llei electoral.

Pel que fa a l'impuls de la reforma de l'organització territorial, el Govern va crear al seu si una Comissió encarregada de dirigir-ne els treballs de preparació. La feina d'aquesta Comissió va ser discreta i relativament poc coneguda, perquè finalment, i per diverses raons, la reforma de l'organització territorial no va ser possible dins de la VII legislatura. Ara bé, els seus treballs van recollir tot d'experiències anteriors i es van projectar d'una manera decisiva en la confecció del nou Estatut d'Autonomia, en els seus aspectes d'organització territorial.

En aquest article s'analitzen les etapes de les tasques de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, es fa un resum de les aportacions del seu treball principal, s'estudien els principals avenços i limitacions que s'han plasmat a l'Estatut en relació a les vegueries, i finalment, es fan algunes consideracions.

# 1. La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya i les “Bases per a l'Organització Territorial de Catalunya”

## 1.1. Creació i primera etapa: febrer – juliol de 2004

El dia 3 de febrer de 2004, el Govern de la Generalitat va prendre l'Acord de crear la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, encarregada de “dirigir els treballs de preparació de l'avantprojecte de llei d'organització territorial de Catalunya”. La componien els consellers de Relacions Institucionals i Participació –que la presidia–, Governació i Administracions Públiques, i Política Territorial i Obres Públiques. Tot seguit es reproduïx íntegrament l'Acord perquè, tot i la seva gran importància, és molt poc conegut:

“ACORD PEL QUAL ES CREA LA COMISSIÓ D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA.

El Govern de la Generalitat va assumir dins el seu programa de govern el compromís de revisar el model d'organització territorial de Catalunya i de presentar al Parlament un projecte de llei d'ordenació<sup>1</sup> territorial de Catalunya.

Per tal de fer efectives aquelles previsions, atesa la transcendència política i institucional d'aquesta qüestió, resulta adient establir un marc orgànic específic per a la preparació de l'avantprojecte de llei.

Per això, el president de la Generalitat proposa al Govern de la Generalitat de Catalunya l'adopció del següent Acord:

1. Es crea la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, que queda encarregada de dirigir els treballs de preparació de l'avantprojecte de llei d'organització territorial de Catalunya i, a aquests efectes, podrà coordinar les unitats administratives i organismes de la Generalitat que hagin de participar en la preparació del text i proveir-se del suport d'experts externs que estimi necessaris.

2. La Comissió estarà composta pels membres següents:

- El senyor Joan Saura i Laporta, conseller de Relacions Institucionals i Participació, que actuarà de President de la Comissió.
- El senyor Joan Carretero i Grau, conseller de Governació i Administració Pública.
- El senyor Joaquim Nadal i Farreras, conseller de Política Territorial i Obres Públiques.

3. En el termini de sis mesos la Comissió haurà de donar compte al Govern dels treballs realitzats”.

Aquest acord prové del nucli mateix del *Pacte del Tinell*<sup>2</sup>, signat el 14 de desembre de 2003, que va constituir la base per a la investidura del President Maragall i de la posterior formació del primer “Govern Tripartit”, el dia 20 de desembre de 2003. El *Pacte del Tinell* preveia:

1 Hauria d'haver dit “organització territorial de Catalunya”.

2 En realitat, el seu nom és “Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya”.

“Aprovar els projectes de llei d’ordenació<sup>3</sup> territorial, instituint la demarcació de la vegueria com a àmbit de descentralització de la Generalitat i de cooperació municipal, promovent, quan s’escaigui, la reforma de la legislació estatal sobre règim local per al reconeixement d’aquesta demarcació per part de l’Estat”.<sup>4</sup>

“Ordenar les administracions catalanes basant-se en tres nivells territorials: les vegueries o regions, les comarques i els municipis.

Convertir les vegueries o regions en el lloc de trobada entre totes les administracions: àmbit territorial per a la descentralització de la Generalitat (amb la reordenació de les actuals delegacions dels departaments del Govern), àmbit per a la cooperació local (amb la revisió i reorganització de les funcions de les diputacions) i àmbit per a la reorganització de l’administració estatal a Catalunya (en substitució gradual de les demarcacions provincials actuals)”.<sup>5</sup>

La Comissió d’Organització Territorial de Catalunya (en endavant COTC) es va reunir tretze vegades, els dies 16, 23 i 30 de març, 20 i 27 d’abril, 4, 18 i 25 de maig, 22 i 29 de juny, 6, 14 i 27 de juliol de 2004, gairebé sempre en dimarts, després del Consell de Govern. A les seves sessions hi van prendre part, a més dels consellers esmentats al punt 2 de l’Acord, els secretaris generals dels tres departaments, que aleshores eren, respectivament, Francesc Baltasar i Albesa, Ramon Canal i Comaposada, i Josep Mir i Bagó; i els aleshores assessor especial en matèria d’organització territorial de Catalunya (Xavier Sanclimens i Solervicens), director general d’Administració Local (Albert Pereira i Solé) i secretari per a la Planificació Territorial (Oriol Nel·lo i Colom). En total, nou persones, tres per departament. L’assessor especial en matèria d’organització territorial de Catalunya feia les funcions de secretari, i aixecava acta de les reunions i dels acords presos.

El 27 de juliol de 2004 la COTC va donar per acabat el document titulat “Bases per a l’organització territorial de Catalunya” (en endavant “Bases OTC”). És a dir, amb un respecte escrupolós pel termini concedit pel Govern, que vencia al cap de set dies, la COTC estava preparada per donar compte al Govern del resultat dels seus treballs.

Es tracta d’un document breu, concís, de només 15 pàgines, redactat “en aquest format per facilitar-ne el debat polític i institucional i el consens, prèviament a la fase de redacció de l’articulat de les propostes normatives subsegüents”, amb els apartats següents:

- *Presentació*
- *Principis i aspectes generals*
- *Les vegueries*
  - Aspectes generals
  - Les vegueries en l’organització de la Generalitat en el territori

3 Altre cop: hauria d’haver dit “organització territorial”.

4 Capítol “Més i millor autogovern. Més qualitat democràtica”, p. 6.

5 Capítol “Una nova política territorial i ambiental”, p. 59.

- Les vegueries com a ens locals
- Les vegueries i l'Estat
- Procediment a seguir per instituir-les
- *Les comarques*
  - Àmbit territorial
  - Organització
  - Competències
  - Recursos
  - Transició des de les actuals comarques
- *L'Àrea Metropolitana de Barcelona*
  - Aspectes generals
  - Àmbit territorial
  - Organització
  - Competències
  - Finançament

Formalment no es pot considerar “aprovat”, perquè la Comissió, per pròpia definició, era un òrgan d'estudi i proposta (és el Govern qui té la funció executiva), però les seves línies generals ja eren prou clares cap a mitjans de maig de 2004. Així, el conseller Saura va presentar-ne els trets bàsics en una roda de premsa, celebrada al Palau de la Generalitat el dia 21 de maig.<sup>6</sup> Posteriorment a aquella data, diferents membres de la Comissió els van comentar en diferents actes públics sobre qüestions d'organització territorial, per exemple, els realitzats a Solsona, Mataró, Olesa de Montserrat, el Prat de Llobregat, Barcelona, Vallldoreix (Sant Cugat del Vallès), Sant Salvador (el Vendrell) o Puigcerdà.<sup>7</sup>

A part d'aquell document, sens dubte el més important, la COTC o els seus membres van elaborar un seguit d'informes sobre aspectes concrets o sectorials, fins a un total de 46, que van servir de base per a l'elaboració del document principal. Això sense comptar els esborranys dels grans apartats de les “Bases OTC” (vegueries, comarques, àrea metropolitana), que es van anar tractant per separat. Per exemple, es van estudiar aspectes com:

- L'organització territorial de diferents departaments de la Generalitat

---

6 Titulars de la premsa el 22 de maig de 2004: *La Vanguardia*: “El Govern choca con la Diputación de Barcelona por la organización territorial”; “Saura crece mientras PSC y ERC se marcan” (24.V); *el Periódico*: “Projecte de llei d'organització territorial: la Generalitat decideix crear set vegueries”; *El País*: “El Gobierno garantiza que con la reforma territorial no desaparecerá ningún municipio”; *Regió 7*: “Avenç en la divisió territorial”.

7 Jornades sobre el Solsonès i la nova organització territorial de Catalunya, Consell Comarcal del Solsonès, Solsona, setembre de 2004; “Organització territorial a la Vegueria de Barcelona: competències i organització”, Els reptes de Catalunya 2004 – 2007, Consell Comarcal del Maresme, octubre de 2004; L'estat dels treballs per a una nova organització territorial de Catalunya: el cas del Baix Llobregat, Centre d'Estudis Comarcals del Baix Llobregat, Olesa de Montserrat, maig de 2005; Debat sobre l'organització territorial del Baix Llobregat en el marc del document de Bases sobre l'organització territorial de Catalunya, Centre d'Estudis Comarcals del Baix Llobregat, el Prat de Llobregat, maig de 2005; L'organització territorial de Catalunya: perspectives i propostes, Ciutadans pel Canvi, Barcelona, maig de 2005; III Congrés de l'Agrupació d'EMD de Catalunya, Vallldoreix, juny de 2005; La reforma de l'Estatut i la nova organització territorial i administrativa de Catalunya, FMC, Barcelona, setembre de 2005; XVII Assemblea General, FMC, Sant Salvador (el Vendrell), març de 2006; La Vegueria de l'Alt Pirineu i Aran. Una eina clau per al futur dels Pirineus?, Pirineufòrum, DEPANA – GAP, Puigcerdà, maig de 2006.

- La dissolució de les diputacions en les comunitats autònomes uniprovincials.
- La població de les vegueries en relació a les províncies d'Espanya.
- Alguns elements de debat entorn de les regions / vegueries / províncies.
- Els objectius d'adequació de l'organització provincial a la divisió de Catalunya en vegueries i opcions per assolir-ho.
- Els serveis que presten actualment les comarques.
- Les comarques a les lleis d'altres comunitats autònomes.
- Les comarques: propostes de reformes.
- Proposta per a l'organització política de la Regió Metropolitana de Barcelona.
- Elements per a la definició d'una nova institucionalització metropolitana.

També va elaborar un llistat dels acords presos per la COTC, fins a un total de 73, alguns de gran calat polític i institucional.

## 1.2. Segona etapa: setembre de 2004 – març de 2006

Després de l'agost de 2004, amb l'inici del nou curs polític, les "Bases OTC" van ser examinades pels partits polítics que donaven suport al Govern, amb la intenció d'aconseguir aprofundir i enfortir el consens. Aleshores va començar un llarg període d'esmenes creuades que, al contrari, van reobrir algunes qüestions que la COTC havia considerat tancades, però no fins al punt de qüestionar-ne l'esperit general ni els pilars bàsics sobre els quals se sustentaven.

Per aquest motiu, en aquesta etapa es van produir fins a 47 documents d'esmenes, valoracions, informes i, per exemple, fins a 9 noves redaccions completes de les "Bases OTC", que incorporaven gran part dels posicionaments; en general, tot allò que era compatible entre si. També es van estudiar aspectes nous o sobrevinguts, com per exemple:

- L'organització territorial de Catalunya als programes electorals de la tardor de 2003.
- Identificació dels punts de conflicte territorials en el debat de la nova organització territorial de Catalunya.
- Informe sobre el *Llibre Verd de l'Administració de Justícia: el Mapa Judicial*.
- Algunes notes sobre l'*Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, més conegut com a "Informe Roca".
- La Val d'Aran i la vegueria de l'Alt Pirineu i Aran.
- Composició dels consells de vegueria segons diferents hipòtesis de circumscripcions electorals.
- Simulació d'escons al Congrés de Diputats amb les vegueries com a circumscripcions electorals.
- Dels plens dels consells comarcals als consells d'alcaldes: algunes dades representatives.
- Simulació per a la composició del futur consell metropolità.

Des de diversos llocs del país, mentrestant, van anar sortint plataformes i grups diversos, que defensaven els seus posicionaments respecte els seus territoris. En un procés que va començar a la primera etapa, i va continuar sobretot a la segona, a la Presidència de la COTC es van rebre representants de la Plataforma per a la Vegueria de l'Alt Ter, un grup pro Vegueria de l'Alt Pirineu i Aran, els promotors de noves comarques per al Moianès i el Lluçanès, càrrecs institucionals de la Val d'Aran i dels ajuntaments del corredor de l'E-9 (un sector del Vallès Occidental). També hi va haver reunions amb representants de diferents departaments de la Generalitat, de consells comarcals, del món sindical, etc. Alguns d'aquests col·lectius van aportar abundant documentació per justificar els seus arguments.

Sigui per influència dels treballs de la COTC o per la pròpia dinàmica del Govern i dels seus departaments (segurament totes dues coses), alguns departaments van anar adaptant els seus serveis territorials a les futures set vegueries; anteriorment estaven organitzats majoritàriament per províncies més les Terres de l'Ebre. Així, van desplegar-se en set serveis territorials departaments com el de Salut (maig de 2005), Justícia (desembre de 2005) o Política Territorial i Obres Públiques (maig de 2006). Més endavant també ho van fer Interior i Relacions Institucionals i Participació, i Educació.

També va influir-hi, sens dubte, el gran salt endavant que va experimentar durant aquell mandat el planejament territorial:

“En els dos anys i mig que transcorregueren entre la formació del govern de coalició i la formalització definitiva del text estatutari, les propostes de reforma s'anaren obrint pas per tres camins: la transformació de l'administració perifèrica de la Generalitat, *l'avenç del planejament territorial* i la creació d'una comissió del govern encarregada d'elaborar un document de bases per a la proposta d'organització territorial”.<sup>8</sup>

Val a dir que en la llarga etapa anterior hi havia hagut pocs avenços en l'ordenació territorial. El Pla Territorial General de Catalunya no es va aprovar fins l'any 1995, i només es va arribar a aprovar un Pla Territorial Parcial, el de les Terres de l'Ebre. Sí que es va progressar més en el camp dels Plans Territorials Sectorials (Carreteres, Espais d'Interès Natural, Sanejament, etc.). Amb la creació del Programa de Planejament Territorial es va produir un gran impuls en la redacció i aprovació de la majoria de Plans Territorials Parcial i altres figures complementàries.

Mentrestant, la redacció de l'Estatut d'Autonomia anava progressant. Els treballs de la COTC van tenir un paper molt important en la confecció dels articles que fan referència a l'organització territorial de Catalunya. Aquest aspecte es tracta específicament més endavant, a l'apartat 3.

---

<sup>8</sup> NEL-LO, Oriol (2008). “L'organització territorial en el nou Estatut de Catalunya. Gènesi i concreció d'una reforma incompleta”. A: TORT, Joan *et al.* [ed.]. *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu-Galerada, p. 505-560, p. 525.



A finals de mes de març de 2006 semblava que formalment tot estava a punt per tal de sotmetre el document a aprovació del Govern. Es van produir unes esmenes suplementàries per part de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Administracions Públiques, per tal d'adaptar adequadament al llenguatge jurídic alguns aspectes del text, i unes altres de l'Institut Català de la Dona sobre impacte de gènere. Amb això, es va preparar un "Projecte d'Acord pel qual s'aproven les Bases per a l'organització territorial de Catalunya", breu, de només 8 paràgrafs de part expositiva i amb una part dispositiva de 3 punts, que establia l'aprovació de les Bases, l'obertura d'una consulta pública, i la comanda a la COTC del seguiment i l'anàlisi de la consulta, la redacció dels textos articulats dels avantprojecte de llei corresponents i l'informe de la Comissió de Delimitació Territorial en els aspectes de la seva competència. Però finalment el projecte d'Acord no va arribar a anar a consideració del Govern.

Convé afegir que s'havia dissenyat un procés de consulta pública participatiu, amb la intervenció de l'administració local i de la societat civil, per tal de centrar el debat sobretot en el model que propugnaven les "Bases OTC"; si el model aconseguia un consens prou ampli, els detalls concrets –que no són menors– es podien abordar d'una manera més objectiva.

### 1.3. Tercera etapa: abril – setembre de 2006

L'adaptació de l'estructura del Govern de la Generalitat sobre el territori, ja iniciada a l'etapa anterior, va fer un pas endavant significatiu el maig de 2006: els Subdelegats del Govern de la Catalunya Central i l'Alt Pirineu i Aran es van convertir en delegats pel Decret 229/2006, de 30 de maig, de reestructuració d'òrgans territorials de l'Administració de la Generalitat. Així, tots els territoris rebrien un tracte d'igualtat en aquest aspecte.<sup>9</sup>

La legislatura anava avançant, i es va fer evident que, com més es trigués a iniciar el procés legislatiu per transformar l'organització territorial de Catalunya, més difícil fóra culminar-lo a temps. Es van elaborar unes "Hipòtesis i escenaris de continuació dels treballs de la nova organització territorial de Catalunya" que formulaven sis possibilitats (de la 0 a la 5). La més ambiciosa contemplava els passos següents:

*"Hipòtesi 5:*

- 1) S'aproven les Bases OTC.
- 2) Se sotmeten a consulta pública amb participació ciutadana.
- 3) S'elabora un informe de la consulta.
- 4) S'elaboren i s'aproven tots 4 projectes de llei, i el projecte de proposició de llei orgànica (per tal de modificar els límits provincials i altres qüestions) i es trameten al Parlament.

<sup>9</sup> La Plataforma per la Vegueria de l'Alt Ter va arribar a interposar un recurs contenciós administratiu, el 12 de març de 2004, contra el Decret de la Generalitat que va crear la Subdelegació del Govern de la Catalunya Central.



5) Entre l'elaboració d'un avantprojecte de llei i la seva aprovació com a projecte de llei per part del Govern, s'han de seguir els tràmits previstos, que són:

- Eventual sotmetiment de l'Avantprojecte de llei a informació pública o audiència d'entitats. Termini d'un mínim de 15 dies (art. 64 Llei 13/1989).
- Informe de l'Assessoria Jurídica del Departament. Termini de 10 dies (art. 65.1 Llei 13/1989).
- Eventual sotmetiment a Informe del Gabinet Jurídic de la Generalitat. Termini d'un mes (art 65.2 Llei 13/1989 i art. 4.a de la Llei 7/1996 d'organització dels Serveis Jurídics).
- Eventual sotmetiment a Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, preceptiu quan l'Avantprojecte de llei és resultat de delegació legislativa. Termini de dos mesos (art. 8.2.a de la Llei 5/2005, de la Comissió Jurídica Assessora)
- El Consell Tècnic de la Generalitat informa l'Avantprojecte de llei (art. 8.b del Decret 128/2005, Reglament del Consell Tècnic), habitualment en 7 dies.

Juntament amb el text s'ha d'elaborar la documentació relacionada a l'article 63 de la Llei 13/1989 i a la Llei 4/2001, que el modifica parcialment.

6) El Govern aprova aquest projecte de proposició de llei orgànica<sup>10</sup> i el trameta, juntament els altres projectes de llei, al Parlament, perquè es tramitin com a tals.

7) El Parlament trameta a les Corts Generals la proposició de llei orgànica.

Amb aquesta hipòtesi,<sup>11</sup> el calendari seria el següent:

- Treballs previs: 1 mes.
- Consulta pública amb participació ciutadana: 2 mesos.
- Anàlisi de les aportacions i elaboració de l'informe: 1 mes.
- Elaboració dels avantprojectes de llei: 2 mesos.
- Tràmits interns del Govern: entre mig mes i 4 mesos i mig, segons els tràmits potestatsius.
- Tramitació al Parlament: entre 4 i 8 mesos.

Total: entre 10,5 i 18,5 mesos”.

La primavera de 2006 no és un període qualsevol en la història de l'autogovern de Catalunya. El 20 d'abril, el president Pasqual Maragall va remodelar el Govern, amb una important polèmica sobre la metodologia utilitzada. L'11 de maig, després d'un canvi de posicionament sobre el vot al referèndum de l'Estatut provocat per les bases del partit, els consellers d'ERC van ser expulsats del Govern. El 18 de juny es va produir el referèndum de l'Estatut, enmig de tota mena de traves (prohibició de demanar institucionalment el vot afirmatiu, prohibició fins i tot de fomentar el vot). I finalment, passat l'estiu, el 7 de setembre el President de la Generalitat va dissoldre el Parlament i va convocar eleccions per a l'1 de novembre.

L'elaboració i la tramitació de l'Estatut va consumir una enorme quantitat d'energies i va ocupar tant espai i temps polític que va desplaçar altres reformes

10 Per a l'elaboració d'aquest projecte cal seguir els mateixos tràmits que els descrits anteriorment.

11 En el cas del projecte de proposició de llei orgànica, el seu tràmit acabaria a les Corts Generals.

polítiques importants pendents com la nova organització territorial i la nova llei electoral.

Fins aquí, s'ha descrit molt per sobre la trajectòria dels treballs de la COTC, en tres etapes. No és el lloc ni encara el moment d'aprofundir en els detalls de tot aquest procés previ, tot i que el seu interès és innegable. Per ara, diguem que aquest procés havia de tenir un final, perquè el mandat anava avançant i cada cop hauria estat més difícil encabir la tramitació i l'aprovació d'unes lleis tan complexes i importants en els mecanismes, feixucs, del Govern i del Parlament de Catalunya. Per establir aquest final i principi a la vegada es va preveure una nova sessió, eventualment la darrera, de la COTC per al juny de 2006. Es va convocar una reunió prèvia amb els membres de la COTC excepte els consellers, per tal de llimar tots els temes encara pendents (perquè en van anar sortint de sobrevinguts), cosa que es va aconseguir, segons es desprèn de l'acta d'aquella reunió (3 de juny de 2006). Ara bé, la Comissió pròpiament dita ja no es va tornar a reunir. Poc temps després va començar un altre cicle electoral, que va donar pas a la VIII legislatura.

## **2. Resum del contingut de les bases per a l'organització territorial de Catalunya**

Com s'ha dit més amunt, el document de "Bases OTC" no va ser aprovat formalment pel Govern, i al llarg de tot el procés, va ser sotmès a esmenes i adaptacions. Per exemple, l'aspecte dels procediments per a la plasmació completa de les vegueries es va harmonitzar amb el projecte d'Estatut tal i com va quedar després de l'Informe de ponència de les Corts Generals (6 de març de 2006). Ara bé, els seus aspectes essencials es van mantenir. El resum que se'n fa a continuació respon a aquests aspectes essencials.

D'altra banda, la versió de les "Bases OTC" que s'hauria de considerar més propera a un document aprovat és la de 27 de juliol de 2004, que la COTC aleshores va donar per acabada. La darrera (3 de juny de 2006), malgrat que incorporava esmenes, en realitat no va ser aprovada per la COTC, que no es va arribar a reunir.

### **2.1. Principis i aspectes generals**

- Els trets bàsics de l'organització territorial de Catalunya (OTC) han de ser determinats per l'Estatut (tal i com, efectivament, va passar).

- L'OTC ha de respondre als principis generals d'eficiència, racionalitat i simplicitat, així com als de descentralització, proximitat i subsidiarietat.

- El model s'ha de definir i concretar en la seva globalitat: no s'ha d'anticipar la regulació parcial d'alguna de les seves "peces" o nivells.

- Les Bases preveuen els àmbits d'organització territorial de caràcter supra-municipal; s'assumeix, en principi, el mapa municipal actual.

- Els nivells territorials bàsics de naturalesa política i administrativa han de ser els municipis i les vegueries, i les comarques també han de constituir un nivell general d'organització institucional. Fora d'aquests nivells generals per a tot el territori, també es té en compte la figura de l'àrea metropolitana i es reconeixen plenament les institucions araneses i la seva singularitat (l'Estatut va reflectir perfectament tot aquest punt).

Els trets essencials de cadascun dels nivells han de ser els següents.

## **2.2. Les vegueries**

Catalunya s'ha d'organitzar territorialment en set vegueries: Barcelona, Girona, Lleida, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Terres de l'Ebre i Alt Pirineu i territori d'Aran. Aquests set espais geogràfics han de ser els mateixos per a tots els nivells de l'administració a Catalunya: ens locals, administració de la Generalitat i, si escau, administració de l'Estat.

La implantació de les vegueries ha de suposar un major grau de racionalitat i de simplificació en relació amb l'OTC vigent. Per exemple, les vegueries han de substituir l'organització provincial actual, que quedarà abolida, i han d'unificar l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori.

Han de comportar també un major grau de proximitat: com a administració local, han d'assumir les funcions actuals de les diputacions que no siguin atribuïdes a la Generalitat o als municipis. Com a delegacions territorials, la Generalitat hi ha de desconcentrar serveis i funcions, i els seus delegats han de tenir més significació política i potestats de coordinació. L'Estat haurà d'utilitzar els àmbits territorials de les vegueries per a les seves funcions que actualment presta en l'àmbit provincial i que no siguin traspassades a la Generalitat.

A cada vegueria s'ha de constituir un consell de vegueria, d'elecció indirecta, que escollirà el President d'entre els seus membres.

## **2.3. Les comarques**

Han de respondre essencialment a la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis que les integren, estimulada per la Generalitat i les vegueries. Es defineixen sobretot per mitjà dels impulsos municipals, sens perjudici que també han de ser un model general d'organització institucional.

La seva missió bàsica ha de ser la prestació d'obres i serveis de competència municipal, especialment per a municipis petits i mitjans, i de funcions que afectin àmbits plurimunicipals. També poden exercir, per delegació, conveni, etc., competències de la Generalitat, cosa que ha de servir per potenciar-les, i les vegueries han de gestionar preferentment algunes de les seves funcions amb les comarques o per mitjà de les comarques.

Els consells comarcals han de tenir dos elements bàsics: el Ple, format per tots els alcaldes, i el President, elegit pel ple entre els seus membres. Els altres òrgans han de ser determinats pel reglament orgànic.

## 2.4. L'àrea metropolitana de Barcelona

A més de les vegueries i les comarques, es poden reconèixer àrees metropolitanes en aquells sistemes urbans en els quals, per les seves característiques demogràfiques, urbanístiques, socials, econòmiques, de mobilitat, etc., sigui necessari o aconsellable. Inicialment, es defineixen els termes en què s'haurà de reconèixer l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), però no s'exclou que en un futur se'n puguin reconèixer d'altres.

L'àmbit territorial de l'AMB ha de ser el que resulta de sumar les tres institucions metropolitanes existents actualment (Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR), Entitat Metropolitana del Transport (EMT) i Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (MMAMB).

El consell metropolità ha d'estar integrat per regidors designats pels municipis en el nombre que fixarà la Llei, i ha d'elegir el seu president d'entre els seus membres.

Les competències o funcions de l'AMB han de ser les que tenen atribuïdes les EMT i EMSHTR actuals, llevat de les de planificació, les que té actualment la MMAMB i eventualment, altres de competència municipal, sempre que ho decideixin els municipis.

## 3. Les “Bases OTC” en els avenços i les limitacions de l'Estatut respecte les vegueries

Les “Bases OTC” van ser conegudes de seguida per l'Institut d'Estudis Autònomic, que assessorava molt de prop el procés de redacció de l'Estatut. També les tenien en compte els diputats implicats en les negociacions en aquest aspecte de l'Estatut. Es va fer un procés de “feedback” bastant satisfactori, però segurament ho hauria estat més si les “Bases OTC” haguessin estat aprovades formalment.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de l'any 2006 ha significat un “punt de no retorn” en l'acceptació de les vegueries.<sup>12</sup> Com és ben sabut, el projecte d'Estatut va seguir un procés molt llarg i complex a Catalunya mateix i, un

12 “S'ha fet un viatge sense retorn: amb matisos, a hores d'ara, tots els partits accepten l'organització territorial amb vegueries” (BURGUEÑO, Jesús (2008). “Ara ja toca? Pors, dubtes i incerteses davant l'organització territorial de Catalunya”. A: TORT, Joan et al. [ed.]. *L'organització del territori. Un rept per al segle XXI?* Barcelona: Fundació Universitat Catalana d'Estiu-Galerada, p. 83-105, p. 100).

cop aprovat pel Parlament de Catalunya, va ser mutilat i retallat a les Corts Generals abans d'esdevenir la llei orgànica vigent actualment.<sup>13</sup> També en matèria d'organització territorial, i específicament pel que fa a les vegueries, hi va haver retocs importants. Amb això, l'Estatut ha portat un seguit d'avenços i també algunes limitacions.

Entre els avenços, se'n poden destacar cinc:

1) L'article 2.3 de l'Estatut integra les vegueries en el sistema institucional de la Generalitat, com a ens locals en què aquesta s'organitza territorialment. L'article 83.1 estableix que Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries. És a dir, l'Estatut actual, a diferència de l'anterior, no només inclou les vegueries sinó que les qualifica de *bàsiques*, com els municipis. Exactament com les "Bases OTC".

2) La vegueria és alhora administració local i administració perifèrica de la Generalitat. L'article 90.1 defineix aquestes dues funcions alhora, tot i que corresponen a dues administracions diferents: "La vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis". Altra vegada, com a les "Bases OTC".<sup>14</sup>

3) L'article 91.3 deixa clar, com les "Bases OTC", que les vegueries no se sumen a altres nivells, sinó que substitueixen les diputacions. És a dir, les diputacions i els consells de vegueria no coexistiran, sinó que les segones *han de substituir* les primeres. Això no vol dir que necessàriament hagin de tenir les mateixes competències ni, òbviament, els mateixos àmbits territorials. S'entreveu que no serà així a l'article 91.4, on s'estableix que "la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que s'estableix a l'article 141.1 de la Constitució".

4) Aquest darrer incís de l'article 91.4 és l'únic lloc de tot l'Estatut d'Autonomia (que, com se sap, és molt llarg, i ha estat acusat per alguns de "volar-ho regular absolutament tot") on apareix la paraula província, i encara no en la seva forma substantiva, sinó adjectiva ("provincials"). Les províncies, doncs, només apareixen a l'Estatut per explicar com s'han d'alterar, *com a conseqüència* de "la creació, la modificació i la supressió" de vegueries. Si no, no ho diria al mateix apartat del mateix article. El mètode a seguir per alterar els límits provincials no és, d'altra banda, cap novetat, perquè està explicat a la Constitució.

Aquí és oportú fer una remissió a les "Bases OTC" perquè aquest procés

13 En el moment de redactar aquest article (setembre de 2009) no existeix encara cap sentència del Tribunal Constitucional sobre els diferents recursos que, malgrat la mutilació, s'hi van interposar.

14 Les "Bases OTC" també deien que "l'Estat haurà d'utilitzar els àmbits territorials de les vegueries per a les seves funcions que actualment presta en l'àmbit provincial que no siguin traspassades a la Generalitat", però l'Estatut, tècnicament, això no ho pot regular.

es va estudiar específicament, amb l'assessorament de l'Institut d'Estudis Autonòmics:

“Atès que el model de vegueria que es proposa comporta que aquesta institució substitueixi les actuals províncies i diputacions, amb la corresponent afectació de l'organització en el territori d'institucions de l'Estat i d'aspectes bàsics de l'administració local, la seva plasmació completa requerirà la intervenció de les Corts Generals, mitjançant la corresponent llei orgànica, segons disposa l'article 141.1 de la Constitució, sense perjudici que la Generalitat pugui instituir-les en l'àmbit de les seves competències.

El procediment per a la instauració de la vegueria s'inicia amb una llei del Parlament de creació de les vegueries i d'establiment del seu règim jurídic, i la presentació al Parlament de Catalunya d'una proposició de llei orgànica de modificació dels límits territorials de les actuals províncies”.<sup>15</sup>

5) La participació en tributs de l'Estat i en subvencions incondicionades estatals es percebrà “per mitjà de la Generalitat”, segons el que disposa la llei i d'acord amb uns determinats criteris, segons l'article 219.2. 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 de l'Estatut. És a dir, està plenament en consonància amb allò que preveien les “Bases OTC”.

Al costat d'aquests avenços, cal constatar almenys dues limitacions importants pel que fa a la plena implantació de les vegueries. Aquestes limitacions van ser imposades durant la tramitació a les Corts Generals, perquè no existien en el projecte que va aprovar el Parlament de Catalunya:

1) D'una banda, el Parlament de Catalunya no pot legislar sobre la totalitat del règim jurídic de les vegueries, sinó només sobre el seu “desplegament” (article 91.4). Això ve donat per la garantia constitucional de les províncies i el seu caràcter bàsic. De tota manera, això reforça la idea que les vegueries són identificades com a províncies constitucionals.

2) D'altra banda, la competència de la Generalitat en la regulació del règim electoral té també una excepció en l'article 160.3: “Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment”.

Aquesta excepció caldrà tractar-la també, com el cas de l'alteració de límits, en el seu dia, mitjançant una llei orgànica, perquè seria absurd que les circumscripcions electorals per als consells de vegueria fossin els partits judicials preconstitucionals (ni tan sols els vigents actualment!) com, contra tota lògica, continuen essent avui les circumscripcions electorals de les diputacions.

<sup>15</sup> “Bases per a l'organització territorial de Catalunya”, versió de 28 de març de 2006 i posteriors, segons informe previ de l'Institut d'Estudis Autonòmics: “Informe sobre la creació i el desplegament de les vegueries”, exp. 19/2006, 20 de març de 2006.

#### 4. Algunes consideracions

a) La COTC es va crear el febrer de 2004, i entre el març i el juliol d'aquell any es va reunir tretze vegades. Al si de la Comissió, el consens va ser molt gran i s'hi va arribar ràpidament. El 21 de maig de 2004, el seu president en va fer públics els trets essencials. En menys dels sis mesos de termini atorgats pel Govern, la COTC va tenir enllestit el document de “Bases per a l'organització territorial de Catalunya”.

b) Malgrat que la creació de la COTC va ser una idea molt bona, no va ser suficient. Es va arribar a plantejar la possibilitat de crear un “Programa per a l'Organització Territorial de Catalunya”, amb una estructura mínima, amb participació de tots tres departaments, per tal de fer d'*oficina tècnica* de la COTC, per desenvolupar, concretar i donar forma i contingut a les actuacions, a partir dels acords polítics. Però aquesta proposta finalment es va desestimar.

c) L'Acord de Govern de creació de la COTC en va assignar la Presidència al Conseller de Relacions Institucionals i Participació que, efectivament, era el responsable de l'impuls i la coordinació de la nova divisió territorial. Ara bé, les competències del Departament de Governació i Administracions Públiques en matèries com delimitació territorial o règim local van seguir vigents, com abans i després de la COTC. Malgrat que es pugui distingir –és difícil– entre l'assignació de l'impuls polític i l'assignació de la competència, això no es va resoldre adequadament.

d) Un dels trets principals dels treballs de la COTC i de les “Bases OTC” va ser la proposta d'implantació de les vegueries com a marc territorial comú per a totes les administracions.<sup>16</sup> Això representava una simplificació i una racionalització molt important en les organitzacions territorials de les administracions públiques. Encara hi ha damunt del territori divisions diferents, no coincidents. Amb la implantació de les vegueries aquesta situació s'hauria d'acabar, i el Govern de la Generalitat hauria de ser el primer a donar-ne exemple.

e) L'organització territorial en vegueries que plantejaven les “Bases OTC” és un model nou. S'hi preveia l'abolició de la divisió provincial de Catalunya en quatre, la desaparició de les diputacions i, al seu lloc, la constitució de set consells de vegueria, que evidentment no serien idèntics a les antigues diputacions, ni per l'àmbit territorial ni segurament pels serveis públics que efectivament prestarien.

f) La COTC va tenir l'encert d'enfocar sempre els temes a nivell general, i no va entrar en casos particulars. Per exemple, es va valorar positivament el fet que fos més flexible el procediment de crear noves comarques, però mai no es va proposar cap comarca nova en concret, malgrat la profusió de mapes

---

16 En aquest aspecte, i en d'altres, va seguir l'Informe Roca.



de possibles noves comarques que van aparèixer a la premsa la primavera de 2004.

g) Aquest darrer fet va provocar reaccions favorables i contràries en determinats indrets del país, des d'entusiasme al Lluçanès o a l'Alta Segarra per la perspectiva de tenir una comarca "pròpia" fins a indignació al Ripollès per un hipotètic desmembrament de la comarca en tres comarques de tres vegueries diferents. D'això ni de qüestions semblants, a la COTC no se'n va parlar mai.

h) Aquelles reaccions i d'altres que es van produir aleshores van portar a un petit estudi complementari sobre quins eren els principals punts de conflicte d'adscripcions territorials que hi havia a Catalunya. Se'n van trobar un total de 23 (sense comptar-hi, naturalment, els de tipus municipal). N'hi ha de tot tipus: capitalitat, rebuig a una determinada vegueria o comarca, voluntat de tenir una vegueria o una comarca "pròpia" o de pertànyer a una altra de veïna, etc. Evidentment, molts són incompatibles entre si.

i) La majoria d'aquests punts de conflicte s'han de poder solucionar mitjançant el diàleg i la negociació; si finalment queden algunes reivindicacions impossibles d'atendre, s'han de prendre decisions. El país no pot estar eternament pendent de tancar el seu mapa.

j) Al llarg de tot el procés, també hi va haver moviments contraris a la proposta d'organització territorial de Catalunya en vegueries. Les més significatives van ser les de les presidències de les diputacions, especialment les de Barcelona i Lleida (vegeu Burgueño, J., cita de la nota 12, p. 94). Des del Conselh Generau d'Aran i, recentment, des del Consell Comarcal de la Cerdanya, s'ha manifestat oposició a formar part de les vegueries, però no tant com a qüestionament del procés, sinó per ressaltar el territori respectiu com a cas especial.

k) Com s'ha anat explicant, els treballs de la COTC i l'activitat complementària que s'hi va desenvolupar van produir una certa documentació, que va ser recollida i arxivada per la seva secretaria.

l) L'Estatut no limita les possibilitats de modificar les províncies i identificar-les amb les vegueries de nova creació, sinó que d'alguna manera hi condueix, indica com fer-ho. Altra cosa és que des de Catalunya mateix de vegades hi ha una espècie de por reverencial a plantejar clarament a l'Estat que el país ha de poder organitzar-se internament de la manera que més li convingui. Certament, l'Estat no modificarà així com així les seves demarcacions preconstitucionals, però tampoc no trobaria raons de pes per oposar-s'hi radicalment. D'electorals, tampoc: Castella i Lleó, per exemple, té poc més d'un terç de la població de Catalunya, i en canvi té 9 circumscripcions electorals. D'altra banda, des de fa dècades, els subjectes polítics territorials principals a Espanya són les comunitats autònomes, no les províncies.

m) Amb les eleccions anticipades i l'inici de la nova legislatura, aquest procés va quedar interromput, però l'objectiu no va quedar abandonat. En la sessió d'investidura (23 de novembre de 2006), el President José Montilla hi va fer referència: ("Cercarem el consens necessari per aprovar una nova llei

d'organització territorial ...”). Els documents programàtics del Govern de la VIII legislatura inclouen la nova organització territorial tant en els objectius com en les actuacions.

n) Ara bé, l'experiència adquirida i la documentació acumulada, malauradament, no ha estat prou aprofitada. En un treball anterior s'advertia que “no seria convenient que es volgués partir de zero. Les Bases per a l'organització territorial de Catalunya és un document que ha estat molt treballat, debatut, i finalment redactat per una comissió constituïda *ad hoc* pel Govern, i hauria de ser un punt de partida i referència per a les reformes legislatives que s'emprenguin”<sup>17</sup>.

o) No s'entrarà en aquest article en la situació actual, però cal dir que les expectatives no són gaire engrescadores. Pel que s'ha anat coneixent dels esborranys dels avantprojectes de llei<sup>18</sup> que està preparant el DGAP, no són gens agosarats pel que fa a desplegar el nou model de l'Estatut, ni tan sols en el capítol de les competències municipals. Encara menys amb les vegueries, que aquest paquet legislatiu, de fet, no crearia... Caldrà superar encara algunes contradiccions entre els textos. I a més, s'ha de tenir en compte el factor temps, que tant va faltar a la VII legislatura. Cada vegada és més difícil que, tal i com està el calendari, es pugui completar tot el periple governamental i parlamentari necessari per arribar a port en aquest mandat. Ara bé, si no és en aquest mandat, pot ser en el següent, sempre que es donin determinades circumstàncies, es corregeixin errors i s'aclareixin millor els objectius i el camí per arribar-hi.

p) Malgrat tot, el debat continua viu, i no és pas veritat que “no interessi a la gent”. Des de la societat civil se segueixen organitzant actes i, des de determinades institucions, s'han fixat posicions. Per exemple, en el moment de redactar aquestes ratlles hi ha hagut una taula rodona a la Seu d'Urgell<sup>19</sup> sobre aquella ciutat i la vegueria de l'Alt Pirineu i Aran; com s'ha apuntat més amunt, el Consell Comarcal de la Cerdanya acaba de presentar una proposició de llei al Parlament de Catalunya en la qual es pretén que la Cerdanya quedi al marge de l'organització territorial de Catalunya en vegueries; el mateix que proposa el Conselh Generau d'Aran en l'avantprojecte de llei de reforma del règim especial d'Aran que ha presentat; no cal dir que la Plataforma per la Vegueria del Penedès segueix amb les seves activitats, etc.

17 SANCLIMENS, Xavier: “Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya”, *Activitat Parlamentària*, núm. 12, Barcelona, maig de 2007, pp. 31-41, p. 41.

18 Avantprojectes de llei de:  
 - Governos locals de Catalunya,  
 - Transició de les diputacions als consells de vegueria,  
 - Àrea (o Entitat?) Metropolitana de Barcelona,  
 - Reforma del règim especial de la Val d'Aran.  
 - Projecte de llei del Consell de Governos Locals de Catalunya.

[Cal recordar que aquest text va ser redactat el setembre de 2009.]

19 Taula Rodona: “La Seu i la Vegueria del Pirineu”, Conferència oberta Catalunya casa comuna, la Seu d'Urgell, setembre de 2009.

q) Això fa pensar que, malgrat haver ajornat una vegada i una altra l'assignatura, algun dia caldrà passar l'examen i aprovar-la, encara que costi esforç i algun disgust. S'han perdut oportunitats, sí, però com en tantes altres coses, l'objectiu de vegades no s'aconsegueix ni a la primera ni a la segona. Alguns dels passos fermes que s'han fet segurament no tenen marxa enrere. Falta la darrera empenta.