

# La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya

Encaix constitucional de la seva  
regulació estatutària

**RICARD GRACIA RETORTILLO**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**



# **LA VEGUERIA COM A GOVERN LOCAL INTERMEDI A CATALUNYA**

Col·lecció  
Institut  
d'Estudis  
Autonòmics

**62**



---

# **LA VEGUERIA COM A GOVERN LOCAL INTERMEDI A CATALUNYA**

## **ENCAIX CONSTITUCIONAL DE LA SEVA REGULACIÓ ESTATUTÀRIA**

---

**Ricard Gracia Retortillo**



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autonòmics**

---

BARCELONA  
2008

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Gracia Retortillo, Ricard**

La Vegueria com a govern local intermedi a Catalunya : encaix constitucional de la seva regulació estatutària. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms ; 62)

Bibliografia

ISBN 9788439379355

I. Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònoms (Col·lecció) ; 62

1. Catalunya – Divisions administratives i polítiques – Dret i legislació 353(467.1):34

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI).  
Capitell vegetal a una finestra del segon pis, a la façana oest del pati.

© **Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms**

Primera edició: desembre de 2008

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-7935-5

Dipòsit legal: B-55.101-2008

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS)



# SUMARI

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ABREVIATURES UTILITZADES.....                                                                                                  | 11 |
| <b>PRÒLEG</b> .....                                                                                                            | 13 |
| <b>INTRODUCCIÓ</b> .....                                                                                                       | 19 |
| <b>I. EVOLUCIÓ HISTÒRICA: DE LA VEGUERIA MEDIEVAL A LA VEGUERIA ESTATUTÀRIA</b> .....                                          | 23 |
| 1. Els orígens: de la vegueria medieval al corregiment borbònic..                                                              | 26 |
| 2. La implantació de la divisió provincial a Catalunya i la reacció del catalanisme polític.....                               | 31 |
| 3. La «recuperació» de la vegueria per la Generalitat republicana .....                                                        | 33 |
| 4. La recerca d'alternatives a la província després de l'aprovació de la Constitució de 1978.....                              | 39 |
| 5. La revisió del model d'organització territorial: opcions per a la reordenació de l'espai supramunicipal.....                | 45 |
| 5.1 La proposta de l'«Informe Roca»: l'aposta per les vegueries.....                                                           | 45 |
| 5.2 Consensos i divergències davant la reforma territorial: l'opció per la via estatutària.....                                | 48 |
| 6. La reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: la interiorització del règim local i de l'organització territorial.....   | 52 |
| 6.1 La integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat.....                                           | 57 |
| 6.1.1 Significat i abast.....                                                                                                  | 57 |
| 6.1.2 Manifestacions principals .....                                                                                          | 60 |
| 6.2 La redefinició i ampliació de les competències de la Generalitat en matèria de règim local i organització territorial..... | 66 |
| 6.3 El nou model d'organització territorial: principis estatutaris.....                                                        | 73 |

|                                                                                                                                            |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>II. CONFIGURACIÓ ESTATUTÀRIA DE LA VEGUERIA.....</b>                                                                                    | <b>85</b>      |
| 1. Regulació substantiva: trets caracteritzadors de la vegueria estatutària.....                                                           | 88             |
| 1.1 Naturalesa estatutària de la vegueria.....                                                                                             | 88             |
| 1.2 Doble dimensió de la vegueria.....                                                                                                     | 91             |
| 1.3 La vegueria com a administració perifèrica de la Generalitat .....                                                                     | 95             |
| 1.4 En especial, la vegueria com a ens local.....                                                                                          | 102            |
| 1.4.1 Naturalesa jurídica de la vegueria-ens local .....                                                                                   | 103            |
| 1.4.2 Fins de la vegueria-ens local.....                                                                                                   | 112            |
| 1.4.3 Organització de la vegueria-ens local.....                                                                                           | 115            |
| 1.4.4 Referències al territori de la vegueria-ens local .....                                                                              | 117            |
| 1.4.5 Altres consideracions sobre la vegueria-ens local...                                                                                 | 118            |
| 2. Regulació competencial: la interiorització de la vegueria .....                                                                         | 122            |
| 2.1 Reserva de llei autonòmica per a la creació, modificació, supressió i desenvolupament del règim jurídic de la vegueria-ens local ..... | 122            |
| 2.2 Competència en matèria d'organització territorial.....                                                                                 | 126            |
| 2.3 Competència en matèria de règim local.....                                                                                             | 128            |
| <br><b>III. ENCAIX CONSTITUCIONAL DE LA VEGUERIA ESTATUTÀRIA.....</b>                                                                      | <br><b>133</b> |
| 1. Límits al legislador estatutari en el disseny del nivell supramunicipal: la garantia constitucional de la província.....                | 136            |
| 1.1 La posició de l'estatut en el sistema de fonts. Especialment, la seva relació amb la Llei de bases de règim local ..                   | 137            |
| 1.2 La necessitat de contextualitzar la jurisprudència constitucional.....                                                                 | 144            |
| 1.3 Contingut dels límits constitucionals en el disseny estatutari del nivell supramunicipal.....                                          | 146            |
| 1.3.1 Límits substantius .....                                                                                                             | 147            |
| 1.3.2 Límits competencials.....                                                                                                            | 150            |
| 1.4 La diversitat de models provincials a la Constitució .....                                                                             | 151            |
| 2. L'articulació entre la província constitucional i la vegueria estatutària: les seves diferents dimensions .....                         | 153            |
| 2.1 Les diferents dimensions de la província i la vegueria .....                                                                           | 154            |
| 2.2 La vegueria estatutària afecta la província constitucional exclusivament en la seva dimensió d'entitat local .....                     | 159            |

|         |                                                                                                                |     |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3     | La possibilitat de separar les diferents dimensions de la província .....                                      | 160 |
| 3.      | Problemes constitucionals en la configuració estatutària de la vegueria en la seva dimensió d'ens local .....  | 163 |
| 3.1     | El respecte a l'existència de la província: el silenci estatutari vers la província-ens local .....            | 164 |
| 3.1.1   | La garantia constitucional de l'existència de la província-ens local .....                                     | 165 |
| 3.1.2   | La relació entre la província-ens local i la vegueria-ens local: hipòtesis interpretatives i tesi de partida.. | 168 |
| 3.1.2.1 | <i>La coexistència entre la província-ens local i la vegueria-ens local</i> .....                              | 169 |
| 3.1.2.2 | <i>La substitució de la província-ens local per la vegueria-ens local</i> .....                                | 170 |
| 3.1.2.3 | <i>Tesi de partida: la identificació entre la província-ens local i la vegueria-ens local</i>                  | 173 |
| 3.2     | El respecte a l'autonomia provincial: la vegueria com a govern intermunicipal de cooperació local .....        | 177 |
| 3.2.1   | La garantia constitucional de l'autonomia provincial .....                                                     | 177 |
| 3.2.2   | L'autonomia de la vegueria per a la gestió dels seus interessos .....                                          | 182 |
| 3.3     | L'alteració de la denominació de l'ens local: de «província» a «vegueria» .....                                | 184 |
| 3.3.1   | ¿Existeix una garantia constitucional de la denominació del tipus d'ens local «província»?.....                | 184 |
| 3.3.2   | L'estatut d'autonomia com a norma que pot alterar la denominació de la província.....                          | 189 |
| 3.4     | L'alteració de l'organització provincial: de la «diputació provincial» al «consell de vegueria».....           | 191 |
| 3.4.1   | Abast de la garantia constitucional sobre el govern i l'administració de la província .....                    | 192 |
| 3.4.2   | La substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria.....                                   | 195 |
| 3.5     | L'alteració del territori provincial: el mapa de les vegueries.....                                            | 198 |
| 3.5.1   | Indisponibilitat del territori provincial per al legislador estatutari .....                                   | 199 |

|                     |                                                                                                                                        |     |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.5.2               | La remissió estatutària al legislador orgànic per a<br>alterar els límits provincials.....                                             | 203 |
| 3.5.3               | La delimitació del mapa de vegueries: articulació en-<br>tre el legislador autonòmic i el legislador orgànic.....                      | 205 |
| 3.5.4               | La (in)conveniència de separar els territoris de les<br>diferents dimensions de la província .....                                     | 208 |
| 3.5.4.1             | <i>La vegueria-ens local i la província-cir-<br/>cumscripció electoral</i> .....                                                       | 209 |
| 3.5.4.2             | <i>La vegueria-ens local i la província-admi-<br/>nistració perifèrica de l'Estat</i> .....                                            | 210 |
| 3.6                 | La regulació del règim jurídic de la vegueria-ens local: el<br>paper del legislador bàsic estatal i del legislador autonò-<br>mic..... | 212 |
| <b>IV.</b>          | <b>VALORACIÓ FINAL. EL DESPLEGAMENT ESTATUTARI DE LES VEGUE-<br/>RIES: VELS DEBATS, NOVES SOLUCIONS?</b> .....                         | 219 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> | .....                                                                                                                                  | 229 |

## ABREVIATURES

|          |                                                                                                                                            |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ALBGAL   | Avantprojecte de Llei bàsica del govern i de l'administració local, Ministeri d'Administracions Públiques; versió de 5 de febrer de 2007   |
| art(s).  | Article(s)                                                                                                                                 |
| AAVV     | Diversos autors                                                                                                                            |
| BOCG     | Butlletí Oficial de les Corts Generals                                                                                                     |
| BOE      | Butlletí Oficial de l'Estat                                                                                                                |
| BOPC     | Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya                                                                                                |
| CE       | Constitució Espanyola de 1978                                                                                                              |
| CEAL     | Carta Europea de l'Autonomia Local, de 15 d'octubre de 1985                                                                                |
| CiU      | Convergència i Unió                                                                                                                        |
| Coord.   | Coordinador                                                                                                                                |
| Dir.     | Director                                                                                                                                   |
| DOGC     | Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya                                                                                               |
| EAAnd    | Estatut d'autonomia d'Andalusia; Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia                  |
| EAAr.    | Estatut d'autonomia d'Aragó; Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó                              |
| EAC      | Estatut d'autonomia de Catalunya; Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya                  |
| EAC 1979 | Estatut d'autonomia de Catalunya (derogat); Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre                                                        |
| EAC-L    | Estatut d'autonomia de Castella i Lleó; Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó   |
| EACV     | Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana; Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, modificada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril |
| EAIB     | Estatut d'autonomia de les Illes Balears; Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer                                                            |

|           |                                                                                                                                        |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EAG       | Estatut d'autonomia de Galícia; Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril                                                                     |
| Ed.       | Editor                                                                                                                                 |
| ERC       | Esquerra Republicana de Catalunya                                                                                                      |
| FJ        | Fonament jurídic                                                                                                                       |
| ICV- EUiA | Iniciativa per Catalunya Verds — Esquerra Unida i Alternativa                                                                          |
| LBRL      | Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local                                                                                    |
| LMRLC     | Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya            |
| LOTG      | Llei orgànica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional                                                                     |
| LRJPAC    | Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú               |
| núm.      | Número                                                                                                                                 |
| ob. cit.  | Obra citada                                                                                                                            |
| p(p).     | Pàgina (-es)                                                                                                                           |
| PP        | Partit Popular                                                                                                                         |
| PrEAC     | Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovada pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre de 2005               |
| PSC-CpC   | Partit dels Socialistes de Catalunya — Ciutadans pel Canvi                                                                             |
| ss.       | Següent(s)                                                                                                                             |
| STC       | Sentència del Tribunal Constitucional                                                                                                  |
| TC        | Tribunal Constitucional                                                                                                                |
| TRRL      | Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, que aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local |

## PRÒLEG

*La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya* és el resultat d'una rigorosa tasca d'investigació que el seu autor, Ricard Gracia Retortillo, ha portat a terme i que, a més, veu la llum en un moment molt oportú. La qüestió analitzada, com bé s'indica en el subtítol de la monografia, és l'encaix constitucional de la regulació estatutària de la vegueria. En el fons, el problema que s'aborda en aquesta recerca no és altre que el de la relació existent entre la província constitucional i la vegueria estatutària. Problema que s'examina des de la següent premissa: la presa en consideració de la província, i també de la vegueria, en una sola de les seves possibles dimensions, la de constituir un tipus d'entitat local.

\*

Els nous Estatuts d'Autonomia han incorporat, per primera vegada, una regulació substantiva dels poders locals. Així ho ha fet, i de manera molt destacada, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (des d'ara, EAC). Una de les principals novetats que introdueix aquest darrer text és la previsió de la vegueria, que és definida com «l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia» (art. 90.1 EAC). La vegueria, així configurada, és un dels tipus d'ens que «integren el sistema institucional de la Generalitat» (art. 2.3 EAC) i una de les peces en què «Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica» (art. 83.1 EAC).

A ningú se li escapa, en canvi, el fet que aquest mateix legislador estatutari no hagi contemplat expressament a la província. A diferència de l'Estatut de 1979, que sí reconeixia de manera expressa l'existència de la província a Catalunya, encara que no fos considerada com un dels elements de la seva organització territorial, aquest tipus d'ens local no apareix en el nou Estatut d'Autonomia del 2006. No es tracta només que no se li hagi dedicat específicament cap precepte, sinó que ni tan sols apareix mencionada. En aquest sentit, la província no s'esmenta quan s'enumeren els ens que integren el sistema institucional de la Generalitat (art. 2 EAC) ni quan

es determinen els ens en els quals s'organitza territorialment Catalunya (art. 83.1 EAC).

No obstant això, sent rigorosos, i tal com encertadament es destaca en l'obra que estem prologant, una lectura atenta del text estatutari ens permet descobrir fins a quatre referències a la província, encara que totes elles són de caràcter accessori o adjectiu. Les dues primeres prenen en consideració a la província en la seva condició d'ens local. D'una banda, quan l'art 91.3 EAC estableix que els consells de vegueria substitueixen a les diputacions. Encara que no s'expliciti, no hi ha cap dubte que s'està al·ludint a les diputacions provincials. I d'altra banda, l'apartat quart d'aquest mateix article, que s'ocupa de la creació, modificació i supressió, així com del desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, adverteix que l'alteració dels límits provincials haurà de respectar l'exigència de llei orgànica prevista a l'art. 141.1 de la Constitució (des d'ara, CE).

Les altres dues referències estatutàries a la província ho són en una dimensió aliena a la seva condició d'ens local. Així, en primer lloc, l'art. 98.2 EAC disposa que, entre les atribucions del Consell de Justícia de Catalunya, es troba la de participar en la designació dels Presidents de les Audiències Provincials. I per últim, la disposició addicional 15a. EAC estableix que l'Estat, en compliment del principi de transparència, publicarà la liquidació provincial dels diversos programes de despesa pública a Catalunya.

\*\*

Amb aquests antecedents, resultava inevitable que l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya fos origen d'una polèmica entorn a la regulació estatutària de les vegueries. En concret, sobre si la previsió de l'existència de la vegueria i, simultàniament, la no contemplació de la província suposa una vulneració de la garantia constitucional de l'existència de la província. Garantia reconeguda, d'una manera reiterada, per la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Aquesta qüestió, com ja he destacat, constitueix el nucli central de l'obra. El seu autor, de manera pacient i minuciosa, amb el lloable desig de clarificar el debat, identifica els problemes que es deriven de la qüestió esmentada.

El primer interrogant es refereix a la possibilitat de separar les diferents dimensions de la província. Tant la província com la vegueria es configu-

ren, respectivament a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, amb diverses naturaleses. D'aquesta manera, la província no és només un tipus d'entitat local, sinó que també és circumscripció electoral (arts. 68.2 i 69.2 CE), entitat titular de la iniciativa per a la constitució de comunitats autònomes (art. 143.1 CE) i divisió territorial pel compliment de les activitats de l'Estat (art. 141.1 CE). Per la seva banda, la vegueria és un tipus d'entitat local, però també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis (art. 90.1 EAC *in fine*). Doncs bé, una primera tesi que es manté en l'obra és que la vegueria estatutària, en la seva condició d'entitat local, afecta la província constitucional exclusivament en la seva dimensió d'entitat local. Com molt bé senyala l'autor, allò que cal valorar seguidament és si el tractament conjunt de totes les dimensions constitucionals de la província constitueix una exigència constitucional o, per contra, és possible diferenciar les seves diferents naturaleses, de manera que pugui incidir-se en una sense afectar la resta. Compartim l'opinió de l'autor, i els arguments que esgrimeix per a sustentar-la, en el sentit que la Constitució no imposa aquest tractament conjunt de totes les dimensions de la província.

Una vegada resolt aquest primer dubte, ràpidament sorgeix un segon interrogant sobre si la regulació estatutària respecta la garantia constitucional de l'existència de la província. Interrogant que obliga a considerar la relació existent, dintre del text estatutari, entre la província i la vegueria. En aquest punt, l'autor exposa les tres hipòtesis interpretatives possibles: de la substitució (la vegueria *substitueix* la província a Catalunya que, per tant, desapareix com a tipus d'ens local), de l'addició (la província *se suma* a la província a Catalunya, de manera que ambdues coexisteixen, amb el consegüent increment de complexitat en l'organització territorial) i de la identificació (la vegueria *és* la província a Catalunya). De nou, coincideixo amb l'autor —i amb la seva argumentació— en el sentit que la tercera de les hipòtesis indicades és l'única possible.

La tesi de la identificació, molt breument, defensa que la vegueria no és un tipus d'ens local diferent a la província. L'Estatut d'Autonomia simplement ha volgut adaptar les característiques de la província constitucional a les peculiaritats de Catalunya. I ho ha fet donant-li una denominació diferent («vegueria» en lloc de «província») i també un diferent aparell de govern i administració (el «consell de vegueria» en lloc de la «diputació provincial»). La clau es trobarà, doncs, en esbrinar si la garantia constitucional de la província s'estén a la seva denominació i a aquesta concreta

forma de govern que és la diputació. La resposta negativa, en ambdós casos, està sòlidament justificada en l'obra.

\*\*\*

Com hem afirmat anteriorment, la regulació estatutària de la vegueria és susceptible de diverses interpretacions. Algunes són, en la nostra opinió, clarament inconstitucionals, per vulnerar la garantia constitucional de l'existència de la província. No obstant això, i tal com es manté en aquesta monografia, és perfectament possible una interpretació d'aquestes normes estatutàries que sigui conforme amb la Constitució. És la interpretació segons la qual la vegueria és la província a Catalunya. En la mesura que hem de partir de la presumpció de constitucionalitat dels Estatuts, inclòs el català, ens sembla que acollir aquesta interpretació resulta obligat.

Aquesta interpretació, a més, i de manera contrària al que poguéssim pensar-se en un principi, reforça la posició de la província a Catalunya. És de sobres conegut que, per les raons que s'expliquen detalladament en l'obra, la majoria de les forces polítiques catalanes han mostrat històricament una gran desconfiança i, fins i tot, un clar rebuig cap a la província. Això va tenir el seu reflex en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979. En aquest text, en efecte, apareix recollida la província, però clarament en una posició relegada, no equiparada en rellevància a l'ocupada pels municipis i les comarques, únics elements de la organització territorial de Catalunya. En el nou Estatut de 2006, en canvi, la província —ara sota la denominació de vegueria— veu enfortida la seva posició.

La província-vegueria, efectivament, es reconeix expressament com un dels tipus d'ens que integren el sistema institucional de la Generalitat (art.2.3 EAC), i juntament amb els municipis (per tant, sense la comarca) constitueixen els elements en què s'estructura l'organització territorial bàsica de Catalunya (art. 83.1 EAC) i també només ells estan representats en el Consell de Govern Locals (art. 85 EAC). A més, hi ha un reconeixement estatutari exprés de la seva autonomia (arts. 90.2 i 91.1 EAC).

La comparació amb el text dels altres nous Estatuts d'Autonomia permet posar de relleu altres disposicions del text estatutari català que suposen una millora de la posició de la província-vegueria. D'entrada, resulta que a l'Estatut de Catalunya es garanteix que els «governos locals» tindran en tot cas competències —que han de ser «pròpies»— en les matèries que s'enumeren (art. 84.2 EAC). Convé subratllar el fet que, a diferència d'altres

Estatuts, el català no garanteix les competències tan sols dels municipis, sinó genèricament dels governs locals catalans. Incloses, doncs, les vegueries. La distribució d'aquestes competències entre els diferents tipus d'entitats locals es farà pel legislador autonòmic, però tenint en compte els criteris i principis ja establerts pel propi Estatut (art. 84.3 EAC).

Una cosa similar cal afirmar en relació amb el finançament local. L'Estatut de Catalunya, en efecte, garanteix genèricament als governs locals l'«autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació de llurs recursos (...) dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de llurs competències» (art. 218.1 EAC). A més, l'exigència que l'atribució de noves competències als governs locals s'acompanyi de l'assignació dels recursos suplementaris necessaris per a finançar-les correctament, es configura com «una condició necessària perquè entri en vigor la transferència o delegació de la competència» (art. 219.3 EAC).

A diferència d'allò que fan altres Estatuts, el català no regula de manera expressa les facultats de coordinació autonòmica sobre les províncies-vegueries. Podria pensar-se que, d'aquesta manera, el nou text estatutari dóna peu a repensar l'equilibri avui existent a Catalunya entre el reconeixement de la potestat de coordinació de la Generalitat sobre les vegueries (no explicitada estatutàriament) i el respecte a la autonomia de la província-vegueria, especialment de la autonomia financera en el seu vessant de despesa (amb garantia reforçada en el nou Estatut). Qüestió de gran rellevància, tenint en compte la polèmica tradicional que envolta l'existència en aquesta Comunitat Autònoma del Pla Únic d'Obres i Serveis.

\*\*\*\*

Començava aquest pròleg afirmant que aquesta obra veu la llum en un moment molt oportú. I ho és per un doble motiu. D'entrada, perquè la regulació estatutària de la vegueria ha estat objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional, de manera que estem a l'espera de sentència. L'estudi rigorós de l'autor ha de rebre's, en aquest sentit, com una important contribució que pot col·laborar en la presa d'una bona decisió.

Però també és un treball oportú per una segona raó: ens trobem igualment a l'espera del necessari desenvolupament estatutari mitjançant l'aprovació d'una llei autonòmica que reguli les vegueries. Són molts els dubtes que suscita aquesta futura regulació legal. Alguns de tipus formal. Per exemple, saber si la reserva de llei que, en matèria de vegueries estableix

l'Estatut, exigeix l'aprovació d'una llei específica o, en canvi, és possible, segons la decisió que prengui el Parlament català, que aquesta regulació s'inclogui en la genèrica llei dels governs locals catalans. I altres de fons. Com ara prendre la decisió sobre la relació que ha d'existir entre les dues dimensions estatutàries de la vegueria: la vegueria-ens local i la vegueria-administració perifèrica de la Generalitat. Es tracta d'esbrinar si existeix una imposició estatutària de que coincideixin ambdues divisions territorials. Igualment de fons és el problema de la determinació del règim jurídic que cal establir per a les vegueries i que ha de guiar el procés de substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria. I també ho és, clarament, decidir la configuració funcional de la província, de manera que resti limitada a una funció d'assistència i cooperació amb els municipis o, pel contrari, se li atribueixin a més competències materials. Per finalitzar, serà igualment necessari determinar el mapa veguerial, amb la fixació del nombre i àmbit geogràfic de les noves vegueries, així com el procediment a seguir per a dur a terme la modificació dels actuals límits provincials. L'obra que estem prologant fixa unes bases fermes per a poder afrontar tots aquests reptes de futur.

\*\*\*\*\*

Ricard Gracia Retortillo és investigador de l'Àrea de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i membre de l'Institut de Dret Públic d'aquesta mateixa universitat. Aquesta monografia, que se suma a d'altres rellevants treballs seus ja publicats, serveix de prova de la seva maduresa investigadora i, millor encara, promet nous estudis en el que desitgem sigui una llarga i fructífera carrera acadèmica. Suposa, en definitiva, un estímul per al grup de professors que, des de fa ja temps, entorn de l'Institut de Dret Públic i a l'Anuari de Govern Local, estem dedicant una atenció preferent a l'anàlisi del Dret local.

ALFREDO GALÁN GALÁN  
Professor titular de Dret Administratiu  
Universitat de Barcelona

## INTRODUCCIÓ

El nou Estatut d'autonomia de Catalunya, aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol,<sup>1</sup> estableix que «Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i *vegueries*»<sup>2</sup> (article 83.1 EAC). A diferència del derogat Estatut de 1979, que ordenava el territori en municipis i comarques (article 5.1), la nova norma institucional situa la vegueria al capdavant de l'organització territorial de Catalunya, al costat de l'entitat local bàsica per excel·lència, el municipi. La vegueria apareix, doncs, com un ens local fonamental per al conjunt del sistema català de governs locals, tot i estar mancada amb anterioritat d'un reconeixement normatiu exprés.

Precisament aquest reconeixement normatiu al més alt nivell autonòmic per mitjà d'una posició central en el nou model territorial contrasta amb l'escàs coneixement que, tot i les seves arrels històriques, té l'opinió pública d'aquest concepte. Però, a la vegada, aquest reconeixement exigeix del Dret públic una atenció que fins al moment només li ha vingut a la vegueria d'altres disciplines més o menys afins.<sup>3</sup>

La unió del reconeixement estatutari d'una posició central en l'organització territorial catalana amb l'absència d'un estudi jurídic en profunditat de la institució justifica, doncs, l'interès del treball que presentem a continuació.

El present estudi té per objecte l'anàlisi de la vegueria des d'un vessant jurídic, atesa especialment la seva naturalesa de govern local intermedi i la regulació que en fa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'única norma que

---

1 Publicat en el BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006. En vigor des del 9 d'agost de 2006.

2 La cursiva és nostra.

3 Existeixen certament més estudis des de la Geografia Política i l'Economia, lligats a l'interès per identificar els límits territorials més vinculats a les necessitats del territori o els àmbits territorials més racionals per a la prestació de serveis, respectivament. A títol d'exemple, des d'una perspectiva geogràfica, podem assenyal·lar l'obra de Burgueño Rivero, Jesús. *De la vegueria a la província. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*. Barcelona: Rafael Dalmau Editor, 1995. Col·lecció «Camí Ral», núm. 7. Des de l'anàlisi econòmica, recentment, Franquet Bernis, Josep M. *Un modelo racional de organización territorial. Aplicación en Cataluña*. Universitat Internacional de Catalunya, 2007, edició electrònica gratuïta. Text complet a [www.eumed.net/tesi/jmfb2/](http://www.eumed.net/tesi/jmfb2/) (última consulta: 15 de juny de 2008).

fins ara la regula. En concret, tot tenint en compte els seus antecedents històrics, s'examinaran els trets fonamentals amb què la norma estatutària defineix la vegueria i, tot diagnosticant els principals problemes que es deriven de la seva incorporació al nivell supramunicipal, intentarem traçar algunes vies interpretatives que en facilitin la resolució.

Amb aquest objectiu, el nostre treball parteix de la hipòtesi que l'aparició de la vegueria en l'ordenament jurídic es produeix en el marc d'un doble procés: el debat del model d'organització territorial a Catalunya i la reforma de l'Estatut d'autonomia. La confluència d'ambdós processos ens porta a analitzar aquí la regulació estatutària del nou model d'organització territorial i els problemes que se'n deriven, tenint en compte que no existeix encara desplegament estatutari en la matèria. En aquest context, la figura més recent i controvertida de la nova organització territorial catalana és la vegueria, tal com ho demostra el fet que sigui un dels aspectes que han estat objecte del principal recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'EAC davant del Tribunal Constitucional, pendent de resolució en el moment en què redactem aquestes línies.

Quant a l'objecte d'estudi, cal fer encara alguns advertiments previs que contribueixen a la seva correcta delimitació. En primer lloc, l'aproximació al règim jurídic de la vegueria és principalment substantiva i, per tant, estudiarem les característiques essencials de la institució a través del contingut material amb què es defineix en l'EAC, sense perjudici d'algunes referències complementàries a la distribució de competències, que —si bé no se'ns escapa que és un tema essencial per a la futura implantació i desplegament de les vegueries— constitueix per si mateix un objecte prou extens com per a desbordar les pretensions d'aquest treball. Paral·lelament i per igual motiu, deixarem també fora de l'atenció prioritària del nostre treball l'anàlisi de la dimensió financera de la vegueria, que, si bé és potser un dels temes cabdals per a les maltractades arqueles dels governs locals, respon també a unes especificitats que exigeixen un tractament que no podem dispensar aquí.

Delimitat més precisament el nostre objecte d'estudi, exposem a continuació les línies bàsiques de l'estructura a la qual responen les pàgines següents. En primer lloc, l'anàlisi d'una institució com la vegueria —amb un ampli arrelament històric— no pot passar per alt el repàs als trets principals que la van definir en els seus orígens i les èpoques en què va estar vigent, amb la finalitat de concloure quines són les experiències del passat que poden aplicar-se al present, però sobretot amb la intenció de contextua-

litzar l'aparició d'aquesta figura en la reforma estatutària que ha dut a l'establiment d'un nou model d'organització territorial (capítol I).

Coneguts els antecedents històrics de la vegueria i les línies principals en les quals s'emmarca el nou model territorial, ens centrarem en la descripció de la regulació estatutària de la vegueria, fent un èmfasi especial en la dimensió de la vegueria com a ens local que actua en el nivell supramunicipal o intermedi (capítol II).

Una vegada exposat el disseny estatutari de la vegueria, ens hem de plantejar el seu encaix constitucional (capítol III). D'acord amb el context normatiu en què ens movem, la posada en marxa de les vegueries passa prèviament per acceptar la seva constitucionalitat, i, com ja hem avançat, aquesta no és precisament una qüestió pacífica. El judici de constitucionalitat ens obliga, d'entrada, a recordar quins són els límits als quals està sotmès el legislador estatutari en la seva voluntat d'organitzar el territori supramunicipal; límits que es concreten principalment en les previsions constitucionals en la matèria i que tenen com a element essencial la configuració constitucional de la província (en altres paraules, la garantia constitucional de la província). En aquest sentit, el contrast entre la regulació estatutària i els esmentats límits constitucionals, ens deixen plantejat el problema en la necessitat de definir quina és la relació que s'estableix entre la vegueria estatutària i la província constitucional, especialment quant a la seva condició d'entitat local intermèdia. Per a la definició d'aquesta relació província-vegueria partirem d'una hipòtesi principal, que podem deixar ja plantejada aquí en els termes següents: d'acord amb la regulació de l'EAC, la vegueria és la província a Catalunya. Segons aquesta hipòtesi, el legislador estatutari, en exercici de la seva funció constitucional, hauria procedit a un canvi en la denominació i en la instància de govern de l'ens local intermedi, que ara a Catalunya es diu vegueria i està governat per un consell de vegueria. El contrast d'aquesta hipòtesi fa sorgir, com es pot advertir, una sèrie de problemes jurídics, la resolució dels quals portarà a afirmar l'encaix constitucional de la vegueria estatutària.

Tot partint de l'existència d'una interpretació constitucional alhora que racional de la configuració estatutària de les vegueries, el capítol IV ofereix, a mode de conclusió, algunes pinzellades complementàries per a afrontar el desplegament legislatiu en la matèria.

Aquesta monografia té el seu origen en el treball d'investigació realitzat en el marc del programa de doctorat de la Universitat de Barcelona (bienni 2005-2007) que va ser defensat a la tardor del 2007 davant d'un tribunal

format pels professors Joaquim Ferret Jacas i Ferran Torres Cobas i presidit pel professor Tomàs Font i Llovet. A tots ells els agraeixo l'atenta lectura del treball, així com les seves oportunes aportacions, que han servit per a millorar-ne la versió inicial. Així mateix he d'agrar els comentaris que hi van formular els membres del tribunal que per a l'obtenció del Diploma d'Estudis Avançats van avaluar la meua trajectòria investigadora en aquest primer bienni: la professora M.<sup>a</sup> Jesús Montoro Chiner i els professors Alfredo Galán Galán i José M. Tovillas Morán.

El present estudi ha tingut també el finançament de l'Institut d'Estudis Autònoms, que em va concedir una beca per a la realització de treballs individuals d'investigació a Catalunya en el marc de la convocatòria de l'any 2007. No puc sinó agrair al seu director, Sr. Carles Viver Pi-Sunyer, i al cap de l'àrea de Recerca, Sr. Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, la seva amable disposició i les facilitats donades per a la publicació del treball tan aviat com en van tenir coneixement.

Finalment, no voldria concloure el capítol d'agraïments sense referir-me a tots aquells que, més enllà de les seves aportacions acadèmiques —molt importants en la majoria de casos— han fet possible que aquest llibre vegi avui la llum, per haver estat al meu costat al llarg d'aquesta etapa. D'entrada, els meus companys de l'àrea de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona, i molt especialment els professors Francisco José Rodríguez Pontón i Marc Vilalta Reixach per la seva amistat, així com els membres de l'Institut de Dret Públic de la mateixa Universitat, singularitzats en la persona del seu director, el professor Eliseo Aja Fernández. En segon lloc, he d'agrar la paciència i la dedicació constants dels professors Alfredo Galán Galán i Tomàs Font Llovet, veritable mirall professional i humà. *Last but not least*, la meua família, a qui espero que la satisfacció per aquest fruit professional pugui compensar d'alguna manera la desatenció personal que, paradoxalment, sempre acaben sofrint aquells que més t'estimes.

# **I**

## **EVOLUCIÓ HISTÒRICA: DE LA VEGUERIA MEDIEVAL A LA VEGUERIA ESTATUTÀRIA**



L'estudi de la configuració de la vegueria a l'EAC ha de partir necessàriament de l'anàlisi dels seus antecedents històrics. Certament, les previsions del nou Estatut en relació amb l'organització territorial catalana posen d'actualitat una figura que, si bé està mancada de referències legislatives contemporànies,<sup>4</sup> no respon —almenys no nominativament— a una creació *ex novo* del legislador estatutari, sinó que enfonsa les seves arrels en els primers moments de la història de Catalunya. És per aquest motiu que es fa necessari oferir alguns apunts sobre els orígens i l'evolució històrica de la vegueria, amb l'objecte de contextualitzar la regulació vigent i posar en relleu alguns factors històrico-polítics que expliquen certes inèrcies en l'actual organització territorial catalana.

Amb aquest propòsit, situarem l'inici del nostre estudi en l'Edat Mitjana prefeudal, època en la qual té el seu origen el veguer, agent delegat dels comtes catalans. A la seva territorialització i extensió al llarg del Principat es deu la configuració de la vegueria com a divisió administrativa bàsica de Catalunya, fins a ser abolida i substituïda pel corregiment castellà el 1716. Poc més d'un segle després, la fita transcendental és constituïda per la implantació de la divisió provincial en el si de la primera Espanya constitucional. La reacció del catalanisme polític —en construcció en aquells anys— es caracteritzarà per la reivindicació de la divisió comarcal (i no en vegueries) com a demarcació alternativa a la provincial. No serà fins a la II República, quan sigui suprimida la divisió provincial a Catalunya i el Govern de la Generalitat dissenyi, amb la intervenció d'importants veus de la geografia i del catalanisme polític, una divisió territorial en 38 comarques i 9 vegueries. Si bé tot just va estar vigent durant dos anys (1936-1938), aquest model va suposar, fruit de la necessitat d'un nivell intermedi entre les comarques i la Generalitat, la

---

4 Tret d'error per la nostra part abans de l'aprovació de l'EAC, només trobem una única referència a les vegueries en l'ordenament jurídic posterior a la Constitució de 1978. És la continguda en l'exposició de motius de la Llei del Parlament de Catalunya 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les diputacions provincials, i que diu el següent: «La implantació a Catalunya, durant el segle passat, de la divisió provincial ha estat sempre considerada com un element estrany en l'estructura territorial si es té en compte que, abans del Decret de Nova Planta, Catalunya disposava d'una divisió administrativa pròpia que en aquells moments prenia com a base les *vegueries*». (La cursiva és nostra.)

recuperació de la vegueria després de més de dos segles des de la seva abolició.

Després de la dictadura franquista, que reinstaura i potencia la província, el consens de 1978, també present en l'Estatut d'autonomia de 1979, comporta que l'encara vigent antiprovincialisme d'alguns sectors catalanistes hagi de fer-se compatible amb el manteniment de la divisió provincial en el text constitucional. En aquest sentit, l'obligada existència de la província, confirmada i reiterada per la jurisprudència constitucional, ha derivat en la necessitat de buscar fórmules d'«acomodament» de la província a Catalunya, l'últim intent de les quals el constitueix la regulació que fa el vigent EAC sobre la vegueria.

## 1 · Els orígens: de la vegueria medieval al corregiment borbònic

Des de l'alta Edat Mitjana fins als Decrets de Nova Planta, el territori de Catalunya es va organitzar, a efectes governatius, en vegueries.<sup>5</sup> La vegueria era la demarcació territorial situada sota la jurisdicció d'un veguer, funcionari reial de nivell territorial inferior amb atribucions judicials, d'ordre públic i de representació del monarca.

Seguint els historiadors que més s'han ocupat d'aquesta institució,<sup>6</sup> el veguer reial, que va desenvolupar les seves funcions principalment a partir del segle XII, sorgeix com a recuperació o simple evolució del vicari (*vicarius*) comtal propi de l'època de la dominació germànica.<sup>7</sup> En concret, els *vicarii* eren oficials públics que, en la Catalunya Vella del segle IX, tenien encomanades funcions de caràcter militar, judicial i administratiu, en representació i sota l'autoritat directa del comte, o en alguns casos del vescomte.

---

5 Burgueño Rivero, Jesús. *De la vegueria...*, ob. cit., p.16.

6 Des del punt de vista històric, la institució del veguer ha estat objecte d'una profunda anàlisi per part de Sabaté Curull, Flocel. *El veguer a Catalunya: anàlisi del funcionament de la jurisdicció reial al segle XIV*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1994 . També Ferro i Pomà, Víctor. *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. (2a reimpressió). Vic: Ed. Eumo-Universitat de Vic, 1987 (2a reimpressió de 1999), especialment pp. 120 i ss. I Klüpfel, Ludwig. «El règim de la monarquia catalana-aragonesa a finals del segle XIII», *Revista jurídica de Catalunya*, volum XXXV, octubre-desembre 1929, pp. 289-327. En l'àmbit de la Història del Dret, l'obra de referència és la de Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicció real inferior en Catalunya («Corts, veguers, batlles»)*. Barcelona: Museu d'Història de la Ciutat. Ajuntament de Barcelona, 1966.

7 Un dels primers esments documentats al *vicarius* data de l'any 832, en la *Notitia revestitoria* del monestir d'Arolas, a Elna (Vallespir). Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicció real...*, ob. cit., p. 48.

Si bé originàriament el *vicarius* comtal gaudia de mobilitat territorial, a partir del segle x va quedar adscrit a un territori determinat, iniciant-se amb això una certa «districtualització» de l'activitat comtal,<sup>8</sup> que es va anar accentuant a mesura que els comtats catalans es van annexionar al de Barcelona. No obstant això, la implantació del sistema feudal i la consegüent aparició de les jurisdiccions senyoriales xocarien fortament amb l'autoritat del comte, aviat convertit en rei després de la unió dinàstica entre el comtat de Barcelona i el regne d'Aragó.

En aquest context, el monarca, preocupat pel manteniment de la pau territorial, es recolza en la xarxa de veguers establerts pel país, per tal de garantir l'ordre públic, i els atribueix un gran nombre de regalies.<sup>9</sup> A partir de llavors, a mesura que el poder reial es va anar imposant a les jurisdiccions senyoriales, es va anar perfilant el cada vegada més rellevant paper del veguer a l'Administració reial<sup>10</sup> i es definiren els límits territorials de la seva actuació, de tal manera que, a inicis del segle xiv, es pot parlar de la consolidació del veguer com un funcionari reial ordinari amb un important pes a nivell local, i de la vegueria com la demarcació territorial bàsica del Principat a efectes judicials i de govern i administració interior.

Quant al veguer reial, a les ja citades funcions de garantia de la pau interna i militars hem de sumar la funció judicial, segons la qual ostentava la jurisdicció ordinària i general per a les causes civils i penals, si bé la seva intervenció es trobava limitada allí on actuaven les jurisdiccions senyoriales. Així mateix, com a representant del rei a la vegueria, feia complir les ordres i decrets del monarca i exercia funcions de tipus recapitori, de reglamentació, de supervisió i d'informe.<sup>11</sup> Per al compliment de totes aques-

---

8 Utilitzant l'expressió de Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicció real...*, *ob. cit.*, pp. 49-50.

9 Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicción real...*, *ob. cit.*, pp. 69 i ss. Les regalies eren els drets inherents al sobirà i que aquest podia delegar en els seus representants. Entre les concedides directament als veguers destaca el control del compliment de les «constitucions de pau i treva», reglamentacions d'origen religiós que tractaven de garantir la seguretat entre la població eclesiàstica i, per extensió, entre la població en general. Sobre això, Ferro i Pomà, Víctor. *El Dret Públic...*, *ob. cit.*, pp. 73-74.

10 Segons Ferro i Pomà, la reglamentació definitiva del veguer s'inicia el 1228, sota el regnat de Jaume I (*El Dret Públic...*, *ob. cit.*, p. 121). Durant tot el segle xiii consten intents de reglamentar normativament aquesta institució, com el dut a terme el 1281 i que fou estudiat per Romano Ventura, David. «La ordenación de 1281 de las veguerías catalanas», a AADD. *Libro Homenaje al Dr. D. Juan Reglà Campistol*. València: Universitat de València, 1975, vol. I, pp. 111-123.

11 Entre les funcions com a representant del rei, Lalinde Abadía enumera la facilitació de la recaptació de tributs o drets, la remoció d'obstacles a l'acció judicial, la reglamentació de la caça, la

tes funcions, el veguer, nomenat pel rei per al termini de tres anys, disposava de la seva pròpia cort, podia nomenar sotsvegues en l'àmbit de la seva vegueria<sup>12</sup> i estava subordinat als funcionaris reials superiors.<sup>13</sup> Amb el pas del temps, els veguers van veure retallades les seves atribucions, no només per les interferències funcionals que sorgien freqüentment amb els *batlles*<sup>14</sup> a les ciutats principals de les vegueries, sinó també com a conseqüència de la creixent importància adquirida pels municipis.

En definitiva, el veguer reial va respondre originàriament, i d'acord amb el seu sentit etimològic,<sup>15</sup> al que posteriorment ha estat conegut com a tipus d'administració «prefectoral o perifèrica»,<sup>16</sup> complint, per tant, funcions d'administració interior del territori, lluny d'exercir el govern o representar els interessos de cap comunitat local.

D'altra banda, la delimitació més o menys precisa del mapa de les vegueries i la seva generalització a tot el territori del Principat són una realitat a principis del segle XIV. Segons Pau Vila,<sup>17</sup> si bé en temps d'Al-

---

vigilància del monopoli en l'ensenyament universitari, la presa de possessió de llocs en nom del rei, la realització d'informacions sobre l'estat sanitari de comarques, el proveïment de queviures a nuclis urbans, etc.; a tal efecte mantenien comunicació directa amb el rei, independentment de la que tenia amb els òrgans immediatament superiors. Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicción real...*, ob. cit., pp. 123-124.

**12** Com a jutge llec, el veguer havia d'actuar amb un assessor lletrat. A més d'aquest assessor, completaven la cort del veguer l'escrivà i els saions, amb funcions executives i burocràtiques. Per la seva banda, els sotsvegues eren igualment oficials reials ordinaris i triennals. Tenien, dintre dels límits de la seva sotsvegueria, les mateixes atribucions que els veguers, a qui estaven subordinats. En algun cas estaven nomenats pel veguer (com el del Vallès, pel veguer de Barcelona), però en general eren nomenats també pel rei. Ferro i Pomà, Víctor. *El Dret Públic...*, ob. cit., pp. 120 i ss. Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicción real...*, ob. cit., pp. 218 i ss.

**13** Sobre l'encaix del veguer en l'aparell institucional de la Corona d'Aragó, pot consultar-se qualsevol de les obres citades en la nota 6.

**14** Els batlles eren funcionaris reials amb un marcat caràcter local, ja que exercien la seva jurisdicció en ciutats i viles. Sobre aquesta figura, vegeu Lalinde Abadía, Jesús. *La jurisdicción real...*, ob. cit., pp. 56-68 i 125 i ss. Ferro i Pomà, Víctor. *El Dret Públic...*, ob. cit., pp. 123 i ss. Klüpfel, Ludwig. «La monarquia...», ob. cit., pp. 310 i ss.

**15** La veu *veguer*, procedent del llatí *vicarius*, es defineix com a «representant» o «substitut», «aquell que té la representació o fa les vegades d'una autoritat superior». Vegeu Gran Diccionari de la Llengua Catalana (versió electrònica).

**16** Així la defineix expressament el professor Eduardo García de Enterría en el pròleg a la segona edició de la seva obra *Problemas actuales de régimen local*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1986, p. 17. Recentment, se n'ha publicat una nova edició a Civitas (2007).

**17** Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial de Catalunya*. Barcelona: Seix Barral-Congrés de Cultura Catalana, 1977 (reimpressió de l'edició de 1937), p. 23. La figura de Pau Vila Dinarès (1881-1990) és sens dubte un referent quant als estudis de l'organització territorial catalana, no només pel seu prestigi acadèmic, sinó també per la influència

fons II consta ja l'existència de 10 vegueries, el primer document conegut que conté una divisió territorial de Catalunya sobre la base d'aquestes circumscripcions, d'una forma més o menys generalitzada, data de 1304.<sup>18</sup> En aquesta data hi ha 18 vegueries, sense perjudici que encara subsistien àmbits territorials al marge d'aquesta divisió administrativa.<sup>19</sup> Quant a les seves dimensions, les vegueries es caracteritzaven per ser més properes a les actuals comarques que a les províncies, si bé cal destacar la notable desproporció que hi havia entre les diverses vegueries existents.

Des de llavors i fins a la seva desaparició el 1716, el nombre i els límits territorials de les vegueries es van alterar en diverses ocasions, encara que no de manera significativa,<sup>20</sup> de tal manera que, a l'inici del segle XVIII, Catalunya es dividia territorialment en 15 vegueries, 9 sotsvegueries i el districte de la Vall d'Aran, que gaudia d'un règim especial.<sup>21</sup> A aquesta divisió

---

política de les seves aportacions, particularment significatives, com veurem més endavant, en l'època de la II República. Prova d'aquesta autoritat i reconeixement és l'esment exprés que li dedicava el preàmbul de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre organització comarcal de Catalunya. Destaca el paper de Pau Vila, Esteve Pardo, José. «La experiencia provincial en Cataluña», a AADD. *La provincia en el Estado de las autonomías*. Madrid: Diputació de Barcelona-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals-Marcial Pons, p. 14.

Una compilació dels principals textos de Pau Vila, entre els quals s'inclou el citat anteriorment, és: Vila i Dinarès, Pau. *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*. Barcelona: Curial, 1977.

**18** Entre els múltiples intents d'organització territorial que es van succeir en aquests anys, consta el fracassat l'any 1303, quan el monarca Jaume II va intentar agrupar les vegueries existents en quatre *supravegueries* (Barcelona, Lleida, Girona i Tortosa). Sobre això, Romano Ventura, David. «Las ordenaciones...», *ob. cit.*, p. 121, i Lalinde Abadia, Jesús. *La jurisdicción real...*, *ob. cit.*, p. 83.

**19** Les 18 vegueries són les de Girona, Barcelona i el Vallès, Vilafranca, Tarragona, Tortosa, Besalú, Osona, Manresa, Cervera amb els Prats, Montblanc, Tàrraga, Lleida, Camprodon, la Ral, Ripollès, Berguedà, Camarasa i Pallars. Pot consultar-se una reconstrucció del mapa de 1304 a Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, *ob. cit.*, p. 23.

**20** Aquestes modificacions van estar condicionades en bona mesura pels esdeveniments polítics que van anar succeint-se al llarg dels més de quatre segles de vigència d'aquesta institució. Així, per exemple, la signatura del Tractat dels Pirineus (1659) va significar l'annexió de la Catalunya Nord a França i, en conseqüència, el traspàs de les vegueries contingudes en aquesta àrea geogràfica a l'autoritat de la monarquia francesa. Per a més detalls sobre l'evolució del mapa de vegueries durant els segles XIV a XVIII, vegeu Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, *ob. cit.*, pp. 24-28.

**21** Aquesta divisió es feia constar en el mapa de Catalunya elaborat per José Aparicio el 1720, autor de la primera divisió en corregiments. Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, *ob. cit.*, p. 28. Burgueño Rivero, Jesús. *De la vegueria...*, *ob. cit.*, p. 18.

va posar fi la promulgació del Decret de Nova Planta (1716),<sup>22</sup> que va instaurar en el seu lloc la divisió interior de Catalunya en corregiments.

Si bé els Decrets de Nova Planta van suposar l'abolició de les institucions pròpies catalanes, Felip V va mantenir la integritat territorial de Catalunya com a unitat administrativa als efectes de l'organització de l'Estat, dividint-la, això sí, en dotze corregiments.<sup>23</sup> Divisió d'inspiració castellana que, segons el mateix Pau Vila, s'ajustava millor que les vegueries als termes geogràfics del territori, raó per la qual va criticar la reivindicació que, basada en arguments de tipus romàntic i/o historicista, es va fer, des d'alguns sectors, de la divisió medieval en vegueries.<sup>24</sup> No obstant això, no és menys cert que, d'una banda, la nova divisió en corregiments va utilitzar com a base fonamental l'anterior divisió en vegueries, procedint més aviat a la seva reagrupació i no a la creació d'una organització original,<sup>25</sup> i que, d'una altra, i paral·lelament, el nom de *vegueria* va sobreviure en el llenguatge popular, assimilant-se fins i tot, entre la població, al de *corregiment*.<sup>26</sup>

Arribats a aquest punt, podem destacar dos elements a retenir respecte a l'origen de les vegueries. D'entrada, convé advertir que, com s'ha dit, la divisió en vegueries no va tenir originàriament la condició de govern local; no representava els interessos d'una col·lectivitat concreta, sinó que era la manera com l'autoritat reial (comtal) exercia el seu poder sobre el territori. La vegueria va ser, doncs, una divisió territorial a efectes d'administració i govern interior del Principat, no una entitat local.

---

22 No obstant això, cal tenir en compte que les vegueries que van passar a sobirania francesa, després de la signatura del Tractat dels Pirineus (1659), van perdurar fins a la nova organització territorial aprovada per l'Assemblea Francesa el 1790. Aquestes eren: Cerdanya, Vilafranca de Conflent i Capcir, Rosselló i Vallespir.

23 Els dotze corregiments eren els de: Barcelona, Mataró, Cervera, Girona, Lleida, Manresa, Puigcerdà, Tarragona, Tàrron, Tortosa, Vic i Vilafranca. A més es va mantenir el règim especial de la Val d'Aran.

24 Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., pp. 29-30. El desenvolupament d'aquesta crítica a Vila i Dinarès, Pau. *La divisió territorial...*, ob. cit., pp. 84-86.

25 Sobre l'abast d'aquesta reforma, vegeu Burgueño Rivero, Jesús. *De la vegueria...*, ob. cit., pp. 20-26. En concret, de les 15 vegueries i 9 sotsvegueries es va passar als ja citats 12 corregiments i 9 ajuntaments majors (divisió de rang equiparable —segons aquest autor— a les sotsvegueries). Recentment, el professor Mir Bagó ha destacat la continuïtat històrica entre el mapa de vegueries i el de corregiments. Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 79-103.

26 Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., p. 32.

En segon lloc, quant a la seva delimitació territorial, el naixement de les vegueries va lligat molt estretament a la funció que ocupa. Com hem vist, les vegueries serveixen a un poder reial limitat, que ha d'anar superant enfrontaments amb els poders feudals. Això té els seus efectes a nivell territorial i crea unes circumscripcions territorials irregulars, desproporcionades entre elles i apartades de la lògica marcada per criteris geogràfics o poblacionals. Tanmateix, no es pot perdre de vista que, a partir de la seva generalització durant el segle XIV, la divisió de Catalunya en vegueries gaudeix —amb alguns ajustos— d'una continuïtat històrica de la qual no ha gaudit cap altra divisió administrativa posterior.

## 2. La implantació de la divisió provincial a Catalunya i la reacció del catalanisme polític

La divisió territorial en corregiments es va mantenir fins als inicis del segle XIX, quan, després de la minsa vigència del model departamental francès,<sup>27</sup> i en el moment que les «circumstàncies polítiques» del país ho van permetre,<sup>28</sup> s'instaurà definitivament a tot Espanya la divisió provin-

---

<sup>27</sup> Arran de la invasió francesa de la Península (1808), José Bonaparte va implantar una nova divisió del territori en departaments (1810), tot copiant el model francès. L'ocupació francesa va tenir una forta repercussió a Catalunya, ja que el 1812 Napoleó va decretar la seva annexió a França i va dividir el seu territori en quatre departaments: el del Ter (amb capital a Girona); el de Montserrat (amb capital a Barcelona), el de Boques de l'Ebre (amb capital a Lleida) i el del Segre (amb capital a Puigcerdà). Sobre les divisions napoleòniques a Catalunya, vegeu Burgueño Rivero, Jesús. *De la vegueria...*, ob. cit., pp. 42 i ss. També Mercader Riba, Joan. «Las divisiones territoriales napoleónicas en el Principado de Catalunya», *Estudios geográficos*, núm. 35, 1949, pp. 251-298. En general sobre el model departamental francès, vegeu, entre altres, Chapman, Brian. *Los Prefectos y la Francia provincial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1959, amb un estudi preliminar sobre la seva implantació a Espanya a càrrec d'E. García de Enterría.

<sup>28</sup> La Constitució de Cadis de 1812 preveia l'existència de les províncies, però deixava la divisió territorial de l'Estat en termes de provisionalitat, proclamant en el seu article 11 que es procediria a aprovar «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan». No obstant això, la restauració absolutista de Ferran VII (1814) va suposar la reimplantació de la divisió en corregiments fins a la mort del monarca el 1833. Tanmateix, el parèntesi que va representar el període del Trienni Liberal (1820-1823) va permetre un ampli debat sobre la necessitat i l'abast d'una nova divisió provincial. Sobre la formació de la divisió provincial en el segle XIX, pot veure's Burgueño Rivero, Jesús. *Geografía política de la España Constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996. pp. 81-183. I, des d'una perspectiva jurídica, entre d'altres, Guaita Martorell, Aurelio. «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la pro-

cial. D'acord amb el Decret de Javier de Burgos de 30 de novembre de 1833, Catalunya quedava dividida en quatre províncies, que han restat inalterades, en nombre i límits territorials, des de llavors fins als nostres dies.

Malgrat que —com s'ha posat en relleu per la doctrina<sup>29</sup>— durant les primeres dècades del segle XIX, els representants catalans a les Corts es van mostrar favorables a la implantació del model provincial, una de les notes sobre les quals s'assentarà el catalanisme polític, especialment a partir de la seva consolidació en l'últim terç del segle XIX, serà la seva oposició a aquest model. La divisió provincial serà concebuda com una mesura altament centralitzadora i, en conseqüència, es reivindicarà una divisió territorial alternativa que sigui establerta des de Catalunya.<sup>30</sup> Les crítiques polítiques són, però, el colofó a les provinents de la Geografia. Així, els principals experts de l'època van criticar l'artificiositat de la província tot defensant altres divisions geogràfiques com la comarca, més lligades a la realitat natural del territori.<sup>31</sup>

Ambdues posicions (científica i política) confluiran en la mesura que les reivindicacions catalanistes de finals del segle XIX situen la comarca com la unitat administrativa pròpia sobre la qual organitzar l'autogovern defensat per a Catalunya. La més eloqüent formulació en aquest sentit és la continguda en les *Bases per a la Constitució Regional Catalana* de 1892 (conegudes com les Bases de Manresa), que en la base 5a. disposava que «la divisió territorial sobre la qual es desenvolupa la gradació jeràrquica dels Poders governatius, administratius i judicials, tindrà com a fonament

---

vincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978. (Mención especial de Extremadura y Catalunya)», a *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 3251-3266.

29 Martín Mateo, Ramón. *Entes locales complejos*. Madrid: Ed. Trivium, 1987, pp. 188-189; Guaita Martorell, Aurelio. «Reflexiones sobre...», *ob. cit.*, pp. 3258 i 3259; Esteve Pardo, José. «La experiencia provincial...», *ob. cit.*, pp. 16 i ss.

30 Les principals manifestacions del catalanisme polític del segle XIX es troben en documents com les *Bases per a la Constitució federal de la Nació Espanyola i per a la de l'Estat de Catalunya* de 1868 (conegudes com les Bases Almirall) i, molt especialment, en la *Memòria en defensa dels interessos morals i materials de Catalunya (Memorial de Greuges)* de 1885. Sobre aquest tema, Mir Bagó, Josep. *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991, pp. 19 i ss. Més escèptics en relació amb l'abast d'aquests documents i amb l'oposició del catalanisme polític a la divisió provincial, Esteve Pardo, José. «La experiencia provincial...», *ob. cit.*, pp. 17-19, i Parada Vázquez, Ramón. *Derecho Administrativo*. Vol. II. 14a edició. Madrid: Marcial Pons, 2000, pp. 132-133.

31 Sobre aquesta qüestió, Mir Bagó, Josep. *La reforma del règim...*, *ob. cit.*, pp. 22-27.

la comarca natural i el municipi». Addicionalment, la base 10a. establia que «es reconeixerà a la comarca natural la major latitud possible d'atribucions administratives per al govern dels seus interessos i la satisfacció de les seves necessitats. En cada comarca s'organitzarà un Consell nomenat pels municipis de la mateixa, que exercirà les citades atribucions».<sup>32</sup>

A partir d'aleshores, i durant el primer terç del segle xx, se succeiran episodis diversos (fonamentalment estudis acadèmics i propostes polítiques) que permeten concloure que el catalanisme polític de l'època va situar la divisió comarcal de Catalunya com un element unit a la reivindicació de l'autogovern, si bé no és menys cert que la forma d'aquesta reivindicació es va exercir en ocasions assumint, encara que fóra formalment, la pròpia divisió provincial.<sup>33</sup>

En qualsevol cas, el que ens interessa destacar d'aquest període històric és que el catalanisme polític de l'època no va oposar a la divisió interior de Catalunya en províncies la medieval en vegueries, sinó una nova divisió de base comarcal, millor connectada amb la realitat física i social del territori, però que —no es pot obviar— estava mancada fins al moment de qualsevol experiència com a unitat político-administrativa.<sup>34</sup> Complementàriament, cal afegir que la província va anar adquirint, ja des de la Llei d'administració local de 1870, però fonamentalment a partir de l'Estatut provincial aprovat el 1925, el caràcter d'entitat local territorial,<sup>35</sup> veient així enfortida la seva posició.

### **3 · La «recuperació» de la vegueria per la Generalitat republicana**

Amb els precedents que hem assenyalat fins ara no és d'estranyar que, després de la proclamació de la II República i amb el restabliment de la Generalitat provisional, es procedís a la supressió de les diputacions pro-

---

<sup>32</sup> Aquesta previsió ha servit de base per a defensar fins i tot que volia dotar-se la comarca no només d'una funcionalitat administrativa, sinó també del caràcter d'entitat local territorial. Així, Mir Bagó, Josep. *La reforma del règim...*, ob. cit., pp. 21-22.

<sup>33</sup> Com va ser el cas de la Mancomunitat de Catalunya, constituïda el 1914 sobre la base de les quatre províncies catalanes.

<sup>34</sup> Mir Bagó, Josep. «La regulació de las veguerías...», ob. cit., p. 81. També Parada Vázquez, Ramón. *Derecho administrativo*, ob. cit., pp. 132-133.

<sup>35</sup> García de Enterría, Eduardo. *Problemas actuales...*, ob. cit., p. 36.

vincials a Catalunya.<sup>36</sup> Abans fins i tot de la promulgació de la Constitució espanyola, el 9 de desembre de 1931, i de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya al setembre de 1932, la Generalitat provisional va organitzar, per decret de 28 d'abril de 1931, la seva administració territorial entorn de la figura dels comissaris, que van assumir les funcions ocupades fins aleshores per les diputacions provincials. Aquesta provisionalitat esdevé normalitat després de l'aprovació del marc constitucional i estatutari, que atorguen a Catalunya, constituïda en Regió autònoma,<sup>37</sup> àmplies facultats per a establir i regular la seva pròpia organització territorial i el seu propi règim local.<sup>38</sup> A la supressió de les diputacions provincials s'afegirà, a partir de l'1 de gener de 1934, la dels governadors civils per part del Govern estatal, essent també assumides les seves funcions pels comissaris de la Generalitat.

Més enllà de la concentració de competències en mans de la Generalitat, allò més remarcable des del punt de vista territorial és que totes aquestes funcions seguiran exercint-se, durant la major part del període republicà, de conformitat amb la divisió territorial en les quatre províncies decimonòniques.<sup>39</sup> I això que la mateixa Generalitat provisional va nomenar

---

36 Així consta en el Decret del Ministeri de la Governació de 21 d'abril de 1931, sobre les diputacions provincials provisionals. En el seu article sisè queda ben clar que: «Restaurada la Generalidad, al proclamarse la República en Catalunya, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales [...]». Publicat a *Gaceta de Madrid*, núm. 112, de 22 d'abril de 1931, pp. 264-265.

37 Com és sabut, la Constitució de 1931 va instaurar l'Estat integral, l'organització territorial del qual, d'acord amb els seus articles 8 i 10, consolidava la província com un ens dotat d'una organització pròpia amb fins polític-administratius. Malgrat això, els articles 11 i 22 de la CE de 1931 permetien considerar que el nivell provincial podia quedar assimilat en l'estructura de les Regions autònomes, una vegada creades aquestes. Així ho entén Bayona Rocamora, Antoni. «L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes», *Autonomies*, núm 5, 1987, p. 37.

38 L'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat el 1932, de conformitat amb el marc constitucional, atribuirà competència exclusiva a la Generalitat en matèria de règim local en els termes següents: «Correspondrà a la Generalitat la legislació sobre règim local, que reconeixerà als Ajuntaments i altres corporacions administratives que creï, plena autonomia per al govern i direcció dels seus interessos peculiars, i els concedirà recursos propis per a atendre als serveis de la seva competència. Aquesta legislació no podrà reduir l'autonomia municipal a límits menors dels quals assenyalí la llei general de l'Estat. Per al compliment de les seves finalitats, la Generalitat podrà establir dintre de Catalunya les demarcacions territorials que cregui convenients». (La cursiva és nostra.)

39 Aquesta situació duu Josep Mir Bagó a concloure que la prioritat del catalanisme polític en aquest moment no va ser la de modificar la divisió de govern i administració del territori, sinó incidir sobre la titularitat de les concretes competències que es transfereixen des de les diputa-

nar ben aviat, per mitjà del decret de 16 d'octubre de 1931, una *Ponència per a l'Estudi de l'Estructuració Comarcal de Catalunya*, creada a iniciativa del conseller de Cultura Ventura Gassol, malgrat que immediatament va passar a ser presidida pel conseller de Governació, essent-ne el vicepresident i màxim exponent l'il·lustre geògraf Pau Vila.<sup>40</sup>

Els treballs de la Ponència es nodreixen principalment de les aportacions científiques prèvies, d'una àmplia consulta als municipis catalans i de l'experiència de la divisió en partits judicials, però, com destacaren els mateixos membres de la Ponència, es van caracteritzar per una falta de directrius governamentals clares quant a la funcionalitat que havia de tenir la divisió finalment existent.<sup>41</sup> En qualsevol cas, això no va obstar perquè els membres de la Ponència dissenyessin la seva pròpia línia de treball i elaborassin un primer projecte de divisió comarcal de Catalunya, que el 13 de setembre de 1932 es concretava en 28 «demarcacions». Tanmateix, en el termini d'un mes, s'acabaria aprovant una nova proposta, aquesta ja definitiva, que organitzava el territori de Catalunya en 38 comarques, agrupades en 9 vegueries.<sup>42</sup>

En relació amb el resultat finalment assolit per la Ponència, cal destacar, en primer lloc, que, si bé aquesta havia partit d'una voluntat reduccionista quant al nombre de divisions territorials, en darrer terme va haver de reco-

---

cions i els òrgans de l'Administració de l'Estat a la Generalitat. Ja apuntat en *La reforma del règim...*, *ob. cit.*, pp. 29-30, però més clarament en «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, pp. 83-84.

<sup>40</sup> Per decisió dels seus membres, aquesta ponència adoptarà finalment el nom de Ponència per a l'estudi de la Divisió Territorial de Catalunya. Sobre els antecedents, treballs i resultats de la Ponència, vegeu, per tots, l'estudi preliminar i l'exhaustiva recopilació de documents annexos continguts en Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la Ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1983. També d'imprecindible consulta, el relat de Pau Vila a Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, *ob. cit.*, pp. 49 i ss.

<sup>41</sup> Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió...*, *ob. cit.*, p. XIII.

<sup>42</sup> Aquesta proposta havia estat precedida per una altra d'anterior en 39 comarques i 11 vegueries, que, després de la modificació dels límits territorials i el nombre de vegueries de Lleida, va donar lloc a la divisió definitiva. Aquesta divisió es concreta en: vegueria de Tortosa (comarques de Baix Ebre, Terra Alta i Montsià), vegueria de Reus (comarques de Baix Camp, Conca de Barberà, Priorat, Ribera), vegueria de Tarragona (comarques de Tarragonès, Alt Camp, Baix Penedès, Alt Penedès, Garraf), vegueria de Barcelona (comarques de Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Oriental, Vallès Occidental), vegueria de Girona (comarques de Girona, Alt Empordà, Baix Empordà, Selva), vegueria de Vic (comarques d'Osona, Ripollès, Garrotxa, Cerdanya), vegueria de Manresa (comarques de Bages, Berguedà, Anoia, Solsonès), vegueria de Lleida (comarques de Pallars, Garrigues, Urgell, Segarra, Noguera), vegueria de Seu-Tremp (comarques de Pallars Jussà, Pallars Sobirà, Alt Urgell, Vall d'Aran).

nèixer la necessitat d'una divisió de primer grau (la vegueria), que exercís de nivell intermedi entre la Regió i les comarques, tenint en compte que aquestes últimes eren les més aferrades a la realitat geogràfica i social del territori i de la seva població. En segon lloc, fem notar també la recuperació de la divisió en vegueries, que si bé no coincideix territorialment amb la divisió original de l'època medieval, és acollida per ser la «denominació catalana que havia perdurat en el llenguatge corrent prop de sis segles».<sup>43</sup>

Després de la revisió feta per l'Institut d'Estudis Catalans quant a la toponímia, l'Informe de la Ponència va ser publicat l'abril de 1933. Tot i que les forces polítiques catalanistes havien optat per a la seva organització interna per la divisió comarcal, la proposta no va despertar l'interès polític que sí que va semblar suscitar a nivell científic i acadèmic. Els temors al reforç del caciquisme, l'oposició dels municipis que es creien perjudicats,<sup>44</sup> així com les implicacions d'economia i racionalitat administratives derivades d'implantar un model d'organització perifèrica amb tantes divisions,<sup>45</sup> sense oblidar els interessos i les inèrcies inherents a la ja arrelada divisió provincial, són algunes de les causes que podrien explicar la passivitat i fins i tot les reticències al desenvolupament normatiu de la proposta.<sup>46</sup>

No va ser, doncs, fins al setembre de 1934 quan es va iniciar la redacció d'un projecte de llei basat en la divisió en vegueries i comarques que havia proposat la Ponència amb l'objectiu de ser presentat al Parlament català.<sup>47</sup> No obstant això, els esdeveniments polítics del 6 d'octubre del mateix any i la suspensió de la vigència de l'Estatut d'autonomia al gener de 1935 paralitzen la vida parlamentària catalana —i amb ella, qualsevol projecte legislatiu— fins al febrer de 1936, quan es restableix la Generalitat.<sup>48</sup> En qualsevol cas, la nova divisió territorial no serà adoptada sinó

---

43 En termes de la Ponència. Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., p. 61.

44 Martín Mateo, Ramón. *Entes locales complejos*, ob. cit., p. 190.

45 Mir Bagó, Josep. *La reforma del...*, ob. cit., pp. 30-31.

46 Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió...*, ob. cit., p. XIX.

47 Segons consta a Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., p. 64. Entretant s'havia desaprofitat també l'ocasió d'implementar aquesta divisió territorial en el moment d'elaborar l'anomenat Estatut interior de Catalunya, aprovat al juny de 1933, que va acabar limitant-se a proclamar l'autonomia dels municipis i que «per a l'organització i funcionament dels diversos serveis de la Generalitat el territori català podrà ser dividit en les demarcacions que una llei determini» (arts. 57 i 58). Sobre això, Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió...*, ob. cit., pp. XX-XXII.

48 Sobre la situació en aquest període, vegeu Albertí Rovira, Enoch (et al.). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1992, pp. 26-27.

després de l'inici de la Guerra Civil i fruit de la necessitat d'estructurar el territori per a la defensa bèl·lica.<sup>49</sup> Així, per mitjà d'un Decret de 27 d'agost de 1936, el Govern català aprova finalment la divisió territorial de Catalunya en 38 comarques i 9 regions, sense passar, doncs, pel Parlament,<sup>50</sup> i a iniciativa del Consell d'Economia, òrgan sorgit de la situació revolucionària. Aquesta regulació serà confirmada a través del Decret de 23 de desembre de 1936, pel qual s'enumeren els municipis que s'adscriuen a cada comarca.

Sense gairebé alteracions respecte a la proposta feta quatre anys abans, els Decrets de 1936 opten, per a referir-se a les demarcacions d'àmbit supracomarcal, pel nom de *regió* enfront del tradicional de *vegueria* proposat per la Ponència,<sup>51</sup> sense que, no obstant això, trobem en la documentació de l'època justificació del canvi de nom, i sense que sembli importar la coincidència de denominació entre l'ens local intermedi (regió) i l'ens subestatal (Regió autònoma). En qualsevol cas, aquesta coincidència durarà escassament un any, ja que l'1 de desembre de 1937, pel que sembla en consideració a les reivindicacions d'A. Rovira i Virgili,<sup>52</sup> un decret del president de la Generalitat va establir que les demarcacions supracomarcals rebrien la denominació de *vegueria* «amb caràcter exclusiu i general».<sup>53</sup>

Més enllà de la qüestió nominativa, convé destacar també que, segons apunten alguns estudis, els diferents departaments de la Generalitat van anar adoptant la nova divisió en comarques i vegueries de manera més o

---

49 Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., pp. 64-65. Martín Mateo, Ramón. *Entes locales complejos*, ob. cit., p. 190.

50 Fet que mereix la crítica de Josep Mir Bagó en relació amb la legitimitat de la mesura. «La regulación de las veguerías...», ob. cit., p. 85.

51 La divisió que finalment entrarà en vigor és pràcticament idèntica a la proposada per la Ponència quatre anys abans. Les úniques modificacions —més enllà de la ja ressenyada sobre la denominació de l'ens supracomarcal— van ser: el pas de la comarca de la Garrotxa de la vegueria de Vic a la regió de Girona i la ruptura de la dualitat entre Seu-Tremp, deixant Tremp com l'única capital de la regió corresponent.

52 Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió...*, ob. cit., p. XXIX. Antoni Rovira i Virgili (Tarragona, 1882—Perpinyà, 1949), historiador, membre de la Ponència de la Divisió Territorial i diputat en el Parlament de Catalunya durant l'època republicana per ERC, es va caracteritzar per defensar l'existència de les vegueries com a «supercomarques» que responien a la denominació tradicional catalana.

53 Preàmbul del Decret del president de la Generalitat de Catalunya d'1 de desembre de 1937. En ell s'al·leguen com a motius per al canvi de denominació: la necessitat de «donar un sentit més clar i precís» a aquestes demarcacions, de trobar una «major ressonància en l'esperit popular» i motius de caràcter històric. Publicat en el DOGC núm. 337, de 3 de desembre de 1937.

menys progressiva fins a l'abolició de l'autonomia catalana, tot advertint-se una certa necessitat de centralitzar determinades funcions en l'àmbit de vegueria amb preferència sobre les comarques.<sup>54</sup>

En qualsevol cas, al nostre parer, l'escassa vigència de la divisió territorial en regions-vegueries i comarques, unida a l'excepcionalitat del context en el qual s'aplica, no ens permet establir una conclusió sobre la seva major o menor adequació com a àmbit territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat. No obstant això, sí que podem extreure d'aquesta etapa algunes consideracions a tenir en compte per a successives reflexions.

En primer lloc, cal partir que l'elaboració d'una divisió territorial alternativa a la provincial (basada en regions-vegueries i comarques) té un origen més aviat acadèmic i no polític-administratiu, i que la seva elaboració està mancada d'unes directrius clares quant a la seva funcionalitat. De totes maneres, sembla estar pensada per al desenvolupament de funcions pròpies de la Generalitat o, dit d'una altra manera, per a l'organització en el territori dels serveis de l'Administració regional.<sup>55</sup> Però en cap cas sembla pensar-se per part de la Generalitat republicana que la comarca o la vegueria-regió es configurin com a entitats locals, representatives, per tant, d'uns determinats interessos diferents dels de la Generalitat. Com encertadament ha assenyalat la doctrina, el tema de la divisió territorial en comarques i vegueries i el del règim local es plantegen com a qüestions desconnectades entre elles.<sup>56</sup>

Dit això, cal assenyalar, en segon lloc, que la nul·la experiència de les comarques com a divisió administrativa per a l'organització de l'administració de la Generalitat i els principis d'economia i racionalitat administra-

---

54 Lluich, Enric i Nel·lo, Oriol. *La gènesi de la divisió...*, ob. cit., pp. XXV i ss. Més rotund en les seves conclusions és Josep Mir Bagó, qui arriba a afirmar que «en la práctica los gobernantes de la Generalitat republicana reconocen a la comarca escasas aptitudes como división política o administrativa» i «en cambio, la veguería [...] conecta mucho mejor con las necesidades de organización de la administración pública». Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», ob. cit., p. 85.

55 Seguint aquí la denominació continguda en la Constitució de 1931 per a definir als territoris dotats d'autonomia política (*regions*).

56 Bassols Coma, Martín. «L'organització territorial de l'Administració de la Generalitat», *Autonomies*, núm. 5, 1987, p. 54. Aquesta idea es confirma pel fet que la Llei municipal catalana, aprovada entre 1933-1934, no conté cap referència ni a la comarca ni a la vegueria o regió com a entitats locals. És la Generalitat qui acaba assumint la titularitat de les competències desenvolupades per les diputacions provincials quant a la naturalesa de la província com a entitat local, en virtut del decret de 28 d'abril de 1931.

tiva fan precisa —ja en els treballs de la Ponència— l'agrupació de les comarques en un nivell administratiu superior, més racional i útil a aquesta finalitat.<sup>57</sup>

La necessitat d'aquest nivell supracomarcal va comportar la reaparició de la noció de vegueria en la història de la divisió territorial catalana. Ara bé, per a ser rigorosos cal dir que la recuperació de la divisió en vegueries per la Generalitat republicana poc té a veure amb la vegueria medieval tradicional. I això no només per les seves diferències organitzatives i funcionals pròpies dels seus diferents contextos històrics, sinó també perquè ambdues responen a límits territorials diferents (de les 18 del segle XIII o les 15 del segle XVIII es passa a 9 al 1936). A més, i no es pot passar per alt, els decrets de 1936, pels quals es va adoptar formalment la nova divisió territorial, van optar per la denominació de *regió* i no pas per la tradicional de *vegueria*, que no va ser implantada fins a una modificació normativa posterior.

Aquest últim aspecte ens duu a una reflexió final, que no per formal podem deixar de comentar. Més enllà que el terme que acaba imposant-se per a designar la divisió supracomarcal sigui el de *vegueria*, destaca la importància que una part del catalanisme polític dona a la terminologia històrica i fins a quin punt una de les seves preocupacions és que la seva denominació respongui a un determinat origen històric i «catalanesc».<sup>58</sup> Reflexió sobre la qual haurem de tornar inevitablement més endavant quan interpretem la regulació del vigent EAC sobre la vegueria.

#### **4 • La recerca d'alternatives a la província després de l'aprovació de la Constitució de 1978**

Amb la dictadura franquista, la divisió de Catalunya en comarques i vegueries va ser suprimida i es va reimplantar la divisió provincial. Més enllà de l'autoritarisme i intervencionisme propis d'aquesta etapa, la uniformitat de la legislació franquista va conduir al reforçament de la provín-

---

<sup>57</sup> Això ja va ser advertit per la Ponència, que va passar de la divisió en 28 demarcacions de la seva primera proposta a una segona de 38 comarques, però agrupades en vegueries. Sense voler negar la base natural i geogràfica de les comarques, la Ponència reconeix la necessitat d'una divisió per damunt d'elles que doti de racionalitat el sistema.

<sup>58</sup> En termes de la Ponència. Conselleria d'Economia de la Generalitat de Catalunya. *La divisió territorial...*, ob. cit., p. 61.

cia, ja que, alhora que va conservar el seu paper tradicional com a administració perifèrica estatal, en va potenciar la naturalesa d'entitat local i la funció de cooperació i assistència municipals. Al seu torn, la repressió franquista va suposar el silenci o exili dels qui havien intervingut en la implantació de la divisió territorial en comarques i vegueries. En qualsevol cas, l'oposició a la divisió provincial i la reivindicació de la comarca es va mantenir viva entre el catalanisme i, a mesura que el franquisme va anar arribant a la seva fi, es van anar obrint pas estudis i reflexions científiques en matèria d'organització territorial, com a avantsala del debat polític a què donaria lloc la transició.<sup>59</sup> És a partir de llavors quan s'intensifiquen els estudis i se succeeixen múltiples propostes de divisió territorial, la majoria de les quals aposten per la comarca com a alternativa a la província, i concedeixen a aquella, per primera vegada, la funció d'administració local.<sup>60</sup>

El procés de reforma política que va seguir el final de la dictadura va permetre la reinstauració provisional de la Generalitat per mitjà del Decret llei de 29 de setembre de 1977. No obstant això, a diferència del que havia succeït a la II República, i tot i que el catalanisme polític havia triomfat en les eleccions de juny del mateix any, el restabliment de l'autonomia política no va estar acompanyat de la supressió de les diputacions provincials,<sup>61</sup> sinó que, davant l'adveniment dels processos constituent i estatuent, es va

---

**59** Sobre els estudis i esdeveniments en relació amb la divisió territorial catalana durant l'etapa franquista, ens remetem a l'«Estudi Preliminar» de Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1984, pp. XXII-L. També, Mir Bagó, Josep. *La reforma del règim...*, ob. cit., pp. 35-40.

**60** La doctrina destaca aquí el paper exercit pel Congrés de Cultura Catalana (1975-1977), que va dedicar el seu VIII àmbit d'actuació a l'estudi de l'ordenació del territori. Desenvolupant la seva activitat del juny de 1976 al setembre de 1977, entre les seves conclusions es defensava que la recuperació de la democràcia i l'autonomia havia de representar la dissolució de les estructures provincials i la restauració provisional de la divisió de 1936 com a passos previs a una futura reordenació territorial en barris, municipis, comarques i supracomarques. Així mateix, es destaca la proposta realitzada per una Ponència de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, que assumint les conclusions del Congrés, proposa integrar les diputacions provincials en la Generalitat i atribueix a la comarca un paper clau com a administració local. Ambdues propostes poden consultar-se en Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *El debat...*, ob. cit., pp. 268-285 i 345-376, respectivament. Destaca també la influència d'ambdós textos per al debat territorial en l'etapa estatuent: Mir Bagó, Josep. «La regulació de las veguerías...», ob. cit., pp. 87-88.

**61** I això que el citat decret llei habitava la Generalitat per integrar les actuacions de les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona en allò que afectés l'interès general de Catalunya. Tot i que consten actuacions dirigides a aquesta integració, aquesta mai no va arribar a materialitzar-se. Sobre aquesta qüestió, Bayona Rocamora, Antoni. «L'organització territorial de Catalunya...», ob. cit., pp. 37-38.

apostar per esperar que fos el Parlament de Catalunya, una vegada restablert, qui adoptés aquesta decisió amb caràcter general, sense «prendre cap mesura que pogués perjudicar la futura divisió de Catalunya».<sup>62</sup>

Per la seva banda, després d'una convulsa tramitació parlamentària sobre el paper de la província,<sup>63</sup> la Constitució espanyola de 1978 va reconèixer, convenientment ajustada als paràmetres de l'Estat democràtic i de dret, la doble dimensionalitat que fins al moment havia desenvolupat la província i va reforçar la seva posició atribuint-li el caràcter de circumscripció electoral al Congrés i al Senat.<sup>64</sup>

Malgrat la constitucionalització de la província, el catalanisme polític va seguir apostant per la comarcalització de Catalunya. Per aquest motiu no ha de sorprendre que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 disposés en el seu article 5.1 que «la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarcs». Paral·lelament, després de preveure l'existència d'una sèrie d'entitats locals de caràcter potestatiu, el mateix article 5 reconeixia, en el seu apartat quart, l'existència de la província, encara que ho feia d'una manera que va ser qualificada com a residual, fins i tot de «gairebé vergonyant».<sup>65</sup> No en va el projecte d'Estatut elaborat per una assemblea de vint parlamentaris catalans (Estatut de Sau), així com el text aprovat pel ple de parlamentaris de Catalunya,<sup>66</sup> no preveien l'existència de

---

<sup>62</sup> Preàmbul del Decret del president de la Generalitat, de 4 de desembre de 1978, de creació del Consell Intercomarcal dels Terres de l'Ebre. Publicat en el DOGC núm. 11, de 16 de desembre de 1978, p.116. Així ho adverteixen Lluch, Enric i Nel·lo, Oriol. *El debat...*, ob. cit., p. LIII.

<sup>63</sup> Cal tenir en compte que l'Avantprojecte de Constitució disposava en el seu article 105.2 que «les províncies o, si escau, les circumscripcions que els Estatuts d'autonomia estableixin mitjançant l'agrupació de municipis, gaudiran igualment de personalitat jurídica». Sobre el tractament de la província en els debats constituents, vegeu, per tots, Carballeira Rivera, M<sup>a</sup> Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Marcial Pons-Universidad de Santiago de Compostela, 1993, pp. 37-75.

<sup>64</sup> En realitat, la Constitució de 1978 atribueix a la província una quàdruple dimensió: entitat amb iniciativa per a la constitució de comunitats autònomes, entitat local, divisió per al compliment de les activitats de l'Estat i circumscripció electoral. Sobre això, ens remetem a l'epígraf 2.1 del capítol III d'aquest treball.

<sup>65</sup> «Perquè, encara que [la província] és citada en el paràgraf 4rt, això es fa després que quedi aparentment tancat el sistema estructural que instauren els tres apartats anteriors: la província apareix així com introduïda per la força...». Entrena Cuesta, Rafael. «Organització territorial (art. 5)», a AADD, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1988, p. 208.

<sup>66</sup> És d'interès assenyalar que aquest text preveia, en la seva disposició transitòria quarta, que les circumscripcions electorals als efectes de l'elecció del primer Parlament de Catalunya serien les *regions* (vegueries) resultants de la divisió territorial de Catalunya aprovada pels decrets de

la província, sinó que fou la tramitació de l'EAC 1979 davant les Corts Generals la que va introduir el citat apartat, en els termes següents:

El que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució.

Si posem en relació aquest marc constitucional i estatutari amb els objectius del catalanisme polític, que assumeix les reivindicacions d'implantar una nova divisió territorial a Catalunya alternativa a la divisió provincial, pot comprendre's que se succeeixin al llarg del període postconstitucional una sèrie d'episodis que busquen, amb fórmules diverses, l'«acomodament» de la província-entitat local a Catalunya.

El primer d'aquests episodis va tenir lloc ja en la primera legislatura del Parlament català. A l'empara d'interpretacions flexibles del marc constitucional i estatutari per part de la doctrina i dels principals òrgans consultius catalans,<sup>67</sup> el primer Parlament català va aprovar la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat. Amb aquesta norma es pretenia —en consideració als precedents de la II República— atribuir a la Generalitat les competències i recursos de les diputacions provincials, si bé es deixaven subsistents algunes funcions d'assessorament i estudi a través d'unes instàncies denominades *consells territorials*. Com és sabut, aquesta llei va ser declarada inconstitucional per la STC 32/1981, de 28 de juliol,<sup>68</sup> que va aplicar per primera vegada la doctrina de la garantia institucional de la província i va eliminar qualsevol dubte sobre la necessària existència de l'ens provincial per imperatiu constitucional.<sup>69</sup>

---

1936. Tanmateix, el text inicial (de la Comissió dels Vint) apostava, com finalment va fer-ho el text definitiu aprovat a les Corts, per la província com a circumscripció electoral autonòmica.

<sup>67</sup> Entre ells, vegeu el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat al Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya, de 3 d'octubre de 1979. També les interpretacions de la doctrina catalana de l'època en l'obra AADD. *Jornades sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya-Col·legi d'Advocats de Barcelona-Col·legi de Notaris de Catalunya-UB-UAB, 1980. Sobre això tornarem més endavant. Vegeu el capítol III.

<sup>68</sup> Ponents: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, D. Francisco Rubio Llorente i D. Ángel Escudero del Corral.

<sup>69</sup> Sobre aquesta qüestió tornarem més endavant en el nostre treball. Ens remetem a allò exposat en el capítol III sobre la garantia constitucional de la província.

Negada la possibilitat de suprimir la província en la seva dimensió d'entitat local, es plantejava a Catalunya un problema que sorgiria també a la resta de comunitats autònomes uniprovincials, però amb una important peculiaritat.<sup>70</sup> En concret, es feia necessari cohesionar l'organització de l'Administració autonòmica al llarg del territori amb el manteniment de les províncies. Però, a més, calia tenir en compte que, d'acord amb l'EAC 1979, la comarca es constituïa en una peça fonamental i obligatòria de l'organització territorial catalana, sense que, d'altra banda, estigués del tot clar quines havien de ser la seva naturalesa i la seva funcionalitat.<sup>71</sup>

En aquest context, l'Administració autonòmica catalana optarà per desenvolupar una important estructura perifèrica que s'organitzarà inicialment a nivell provincial, descartant *de facto* la descentralització territorial de competències a favor dels ens locals. Paral·lelament, conscient de l'abast de la STC 32/1981, la Generalitat va decidir esperar a l'aprovació de la legislació bàsica per part de l'Estat, abans d'elaborar la seva pròpia legislació sobre règim local i organització territorial, tot i donar llum verda en aquest període a algunes disposicions que tenen com a protagonista la comarca.<sup>72</sup>

Després de la promulgació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, el Parlament català va procedir finalment el 1987 a l'aprovació d'un conjunt de quatre lleis en matèria de règim local i organització territorial, que desenvolupen les previsions de l'article 5 EAC 1979. Sense entrar en detalls sobre l'abast d'aquesta regulació,<sup>73</sup> sí que creiem necessari recordar les circumstàncies en què s'aproven aques-

---

<sup>70</sup> Esteve Pardo, José. «La experiencia provincial...», *ob. cit.*, pp. 23-26.

<sup>71</sup> Prova d'això són les diferents posicions que sobre la naturalesa de la comarca es plantegen entre la doctrina durant aquests anys. Així, mentre que Argullol defensava el caràcter territorial de la comarca en l'EAC 1979, Font Llovet proposa un caràcter més flexible del text estatutari que permeti una configuració de la comarca com a ens institucional, no necessàriament territorial. Argullol Murgadas, Enric. «L'organització territorial de Catalunya», a AADD. *Jornades sobre...*, *ob. cit.*, pp. 201 i ss. Font Llovet, Tomàs. «Perspectivas de organización supramunicipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 332-336.

<sup>72</sup> Així, per exemple, el Parlament català aprova la Llei 2/1983 d'alta muntanya, de 9 de març, que preveu un tracte específic de les comarques que es consideren d'alta muntanya. Aquesta regulació neix com a provisional fins que sigui aprovada la llei d'organització territorial prevista per l'article 5 EAC de 1979. Sobre la naturalesa de la comarca en aquesta llei, Tornos Mas, Joaquín. «El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 296-314.

<sup>73</sup> Sobre això, vegeu el número 5 de la revista *Autonomies*, dedicat monogràficament a l'organització territorial de Catalunya aprovada al 1987.

tes lleis, ja que, en la nostra opinió, aquestes circumstàncies condicionaran el debat de l'organització territorial catalana durant les dècades següents. Així, no es pot obviar que aquest paquet normatiu és aprovat sense el consens entre les forces polítiques catalanes, tot fent valer CiU la seva majoria absoluta al Parlament català, alhora que el debat es focalitza gairebé de manera exclusiva entorn de la supressió de la Corporació Metropolitana de Barcelona.<sup>74</sup>

Quant al nivell supramunicipal, més enllà de la qüestió de l'àrea metropolitana, l'objectiu principal de la reforma és la implantació generalitzada de la comarca com a segon nivell d'administració local a Catalunya en detriment de la província, de tal manera que «les diputacions s'integrin en les institucions d'autogovern de Catalunya una vegada s'hagi establert l'organització comarcal».<sup>75</sup> En aquest sentit, la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, parteix de la conversió de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial i regula un «règim provisional» de les províncies catalanes fins que es pogués completar la seva integració a la Generalitat, limitant al mínim constitucionalment necessari les seves competències i establint mecanismes de coordinació autonòmica, com ara el Pla Únic d'Obres i Serveis.

Per a culminar aquest procés era necessària una doble operació: primera, la fusió de les quatre províncies catalanes en una d'única, i, segona, la integració de les quatre diputacions en la comunitat autònoma. El primer pas es feia possible mitjançant la aprovació d'una llei orgànica (exigida per l'article 141.1 CE) presentada, a iniciativa del Parlament de Catalunya,<sup>76</sup> mentre que el segon suposava aplicar el règim especial de les comunitats autònomes uniprovincials previst per l'article 9 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, i l'article 40 LBRL.<sup>77</sup> Paral·lelament, la disposició addicional segona de la Llei 5/1987 estableix que, de manera simultània, haurà d'aprovar-se la divisió de Catalunya en un nombre no inferior a cinc «regions», que seran agrupacions de comarques d'acord amb la seva realitat geo-

---

74 Bayona Rocamora, Antoni. «Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987», a AADD. *Vint-i-cinc anys d'Estatut. 1979-2004: jornades amb motiu del 25è. Aniversari de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005, p. 189.

75 En termes de l'exposició de motius de la mateixa Llei 5/1987.

76 Segons la disposició addicional primera de la Llei 5/1987.

77 Sobre la constitucionalitat d'aquesta opció: a favor, Entrena Cuesta, Rafael. «Organització territorial...», *ob. cit.*, p. 222. En contra, Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. «El tema de la autonomia provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, p. 37.

gràfica, social, econòmica i històrica, en les quals es desconcentrarà l'activitat dels serveis dels diferents departaments de la Generalitat.

Aquest nou intent d'«acomodament» de la província a Catalunya sembla prendre una altra vegada com a referència la divisió territorial assajada a l'època de la Generalitat republicana, però atribuint ara a la comarca la funció d'entitat local i a la «regió», la d'administració perifèrica de la Generalitat. En qualsevol cas, a diferència de l'època republicana, la Constitució de 1978 i la consegüent jurisprudència constitucional condicionen la competència de la Generalitat en aquesta matèria a la aprovació d'una llei orgànica prèvia que modifiqui els límits provincials. Condicionament que fins al moment ha estat insalvable, per haver resultat políticament inviable l'aprovació d'aquesta llei orgànica.<sup>78</sup>

## **5 · La revisió del model d'organització territorial: opcions per a la reordenació de l'espai supramunicipal**

### **5.1 · La proposta de l'«Informe Roca»: l'aposta per les vegueries**

Davant la impossibilitat de suprimir la província i la inviabilitat de convertir Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial, el model territorial de 1987 semblava ser incapaç de superar la provisionalitat amb la qual havia nascut. A més, la implantació generalitzada però precària de la comarca va dur a la seva superposició amb la província com a entitat local, així com a la consciència d'un excés de nivells administratius. Aquesta situació, unida a l'encara persistent voluntat de modificar la divisió provincial per a ajustar-la a les necessitats pròpies del territori, va reobrir, en els últims anys del segle xx, el debat sobre la necessitat de reformar el model de organització territorial a Catalunya.

Entre els diversos estudis i propostes apareguts en aquests anys,<sup>79</sup> cal destacar, per la seva repercussió i pel seu caràcter institucional, l'*Informe*

---

<sup>78</sup> Prova d'això és la caducitat, per finalització de la legislatura i sense haver-se sotmès a votació, de la iniciativa presentada pel Grup Parlamentari Mixt (IC-V), de la proposició de Llei orgànica de creació de la província de Catalunya. Vegeu BOCG. Congrés dels Diputats. Sèrie B, núm. 47-1, de 12 de maig de 2000, pp. 1-3.

<sup>79</sup> A més de l'Informe Roca, al qual ens referim en el text, pot citar-se, per exemple, l'«Informe sobre un nou model d'organització territorial», elaborat pel Gabinet d'Estudis de la Presidència de la Diputació de Barcelona al març de 2001, i publicat per la mateixa Diputació.

sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya (conegut com «Informe Roca»), elaborat per una comissió d'experts nomenada per Acord del Govern català de 3 d'abril de 2000, a instància dels diferents grups parlamentaris.<sup>80</sup>

L'Informe parteix d'uns principis fonamentals que han de presidir l'organització territorial de Catalunya: la simplificació de les estructures administratives, l'atenció a la diversitat de les situacions territorials, el desplegament i execució coordinats, el respecte a l'autonomia local i la mínima incidència en el règim electoral general. Sobre la base d'aquests principis, l'Informe proposa, a grans trets, les següents mesures per a l'actualització i racionalització del mapa administratiu de Catalunya: la reordenació del mapa municipal actuant sobre els petits municipis, l'adequació de la comarca a la seva funció de cooperació municipal i la introducció de la vegueria.

Centrant-nos en la darrera de les mesures, la comissió d'experts recupera el terme *vegueria* com l'espai territorial sota el qual refondre l'àmbit provincial i l'àmbit regional (àmbit de desconcentració de la Generalitat), ja que —en termes del mateix Informe— es tracta d'«àmbits coincidents en la seva funcionalitat».

Reconeixent la inviabilitat de la conversió de Catalunya en comunitat uniprovincial, l'Informe Roca planteja com a alternativa una refosa de la província-ens local i la regió. Per a això, es feien necessaris tres passos: 1) alterar el nombre i la delimitació de les províncies actuals, que requeria llei orgànica (art. 141.1 CE i 25 TRRL); 2) alterar la seva denominació i, eventualment, la seva capitalitat, fet que requeria llei estatal (art. 25 TRRL); 3) considerar les especificitats de les diputacions catalanes com a d'«altres corporacions representatives» de l'art. 141.2 CE. Així mateix, tot i que es reconeixia que aquestes intervencions requerien llei estatal (orgànica o ordinària, segons el cas), es recordava al Parlament català la seva facultat d'iniciativa en el corresponent procediment legislatiu.

Amb l'objectiu de no separar les diferents dimensions de la província i complir amb el principi de simplificació administrativa, l'Informe afegeix que les noves vegueries assumeixin també la resta de funcions de la provín-

---

**80** La comissió estava presidida per Miquel Roca Junyent i formada a més per quatre geògrafs (Jesús Burgueño, Robert Casadevall, Enric Lluch i Xavier Rubio), dos juristes (Jordi Bonet i Tomàs Font i Llovet) i un enginyer agrònom (Josep M. Franquet i Bernis). Les conclusions de l'Informe es van presentar al gener de 2001. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2001. Pot trobar-se a [http://www.municat.net/pagines/info/noticies/informe\\_ordena.pdf](http://www.municat.net/pagines/info/noticies/informe_ordena.pdf) (última consulta: 3 de novembre de 2008).

cia, això és la d'administració perifèrica de l'Estat, inclosa la judicial, i que actuïn també com a circumscripció electoral al Congrés, al Senat i al Parlament de Catalunya.

Quant a la denominació, la comissió d'experts s'inclina, com veiem, per la terminologia tradicional de *vegueria*, enfront de la de *regió*, i justifica la seva decisió en la possible confusió tant amb les regions de l'article 2 CE com amb les regions europees.<sup>81</sup> Quant a la denominació dels seus òrgans de govern i administració, es proposa, per raons històriques, mantenir el terme *diputació*,<sup>82</sup> alhora que recuperar el de *veguer* per al seu president, mantenint la denominació de *diputats locals* per a la resta de representants.

Respecte al nombre de divisions territorials, s'aposta per la creació de sis vegueries, de conformitat amb les sis àrees previstes als efectes de planificació territorial per la Llei 1/1995, i el reconeixement d'una àrea de tracte específic (Alt Pirineu i Vall d'Aran).

Finalment, en relació amb l'organització, s'assenyalava que les vegueries podrien articular-se al voltant d'una organització corporativa de caràcter representatiu (la diputació), essent els seus membres d'elecció indirecta i de base municipal. En qualsevol cas, es deixa la porta oberta al fet que el Parlament pugui optar també per un sistema d'elecció directa, i es recomana al seu torn que s'adoptin les mesures necessàries perquè la comarca sigui la circumscripció en l'elecció de les noves diputacions (d'àmbit veguerial).

Recapitulant, l'Informe Roca assumeix a la fi de l'any 2000 el repte de revisar el model d'organització territorial de Catalunya. L'objectiu de racionalitzar i actualitzar el mapa administratiu comporta que la comissió d'experts reflexioni especialment sobre l'àmbit supracomarcal i que, en conseqüència, posi novament d'actualitat la vegueria. En concret, es recupera aquesta denominació per a designar l'àmbit en el qual es desconcentren les funcions de la Generalitat en el territori, superant el terme *regió* en el tradicional debat nominatiu que persegueix a aquest àmbit funcional des

---

<sup>81</sup> Una opinió diferent, en defensa del terme *regió* enfront del de *vegueria*, la trobem a Coll i Argós, Joaquim. «Regions o vegueries? La qüestió dels noms en el debat territorial», *L'Avenç*, núm. 300, pp. 4 i 5. Els principals arguments que s'exposen en contra del terme *vegueria* són que el sentit tradicional d'aquest terme és difícilment traslladable a la Catalunya actual i que, a més, és poc identificable per a l'opinió pública.

<sup>82</sup> Ja que «a més de la seva actual atribució a l'organització provincial, compta amb una llarga tradició històrica en l'organització político-administrativa de Catalunya i de tota la Corona d'Aragó, ja des de la Baixa Edat Mitjana». *Informe sobre la revisió...*, ob. cit., p. 54.

de la II República. No obstant això, allò més rellevant, en la nostra opinió, és que per primera vegada es proposa que sota la denominació de *vegueria* s'agrupin funcionalitats distintes a la d'administració perifèrica de la Generalitat (administració local, circumscripció electoral i fins i tot administració perifèrica estatal).

D'això podem derivar dues consideracions. En primer lloc, es produeix una clara potenciació de la vegueria, com a àmbit territorial sota el qual es pretén agrupar un gran nombre de funcions a exercir a nivell supracomarcàl. No obstant això, en segona instància, aquesta proposta suposa apartar-se del sentit històric de la vegueria, que únicament havia estat utilitzada als efectes d'administració perifèrica i mai amb l'objectiu d'exercir el govern local a nivell supramunicipal. Així mateix, l'àmbit territorial definit poc té a veure amb el tradicional de l'època medieval (entre 18 i 15 vegueries), ja que pren per base les sis àrees de planificació ja previstes en la Llei 1/1995, fet que suposa també una reducció en nombre respecte a la divisió de l'època republicana (9 vegueries-regions).

La repercussió de l'Informe Roca va ser notable, tant pel seu caràcter marcadament institucional com pel caire de les seves propostes. Així, tot i que les propostes que van tenir més ressò i que alhora van comportar les majors crítiques van ser d'altres,<sup>83</sup> la recuperació i potenciació de les vegueries tindrà una forta incidència en el debat posterior fins al punt que podem considerar-lo com un element clau per a la interpretació de la reforma de l'organització territorial duta a terme pel nou EAC. No obstant això, a curt termini, la crítica a la part va suposar aparcar el tot<sup>84</sup> i la VI legislatura (1999-2003) va concloure sense que, una vegada més, s'aprovés la reforma del model d'organització territorial de Catalunya.

## **5.2 · Consensos i divergències davant la reforma territorial: l'opció per la via estatutària**

La VII Legislatura (2003-2006) es va iniciar amb un canvi en el Govern de la Generalitat. L'Acord de Govern tripartit (conegut com Pacte del Ti-

---

<sup>83</sup> Principalment la relativa a la fusió dels petits municipis.

<sup>84</sup> A les crítiques es van afegir fins i tot els representants del Govern de la Generalitat. Vegeu, per exemple, el diari *El País* de 30 de gener de 2001: «Macías [en aquells dies, conseller de Política Territorial] se suma a las críticas al Informe Roca por suprimir los municipios pequeños».

nell) a finals de 2003 preveia ja entre els seus objectius l'impuls d'una reforma del model d'organització territorial de Catalunya, tal com va quedar plasmat en el Pla de Govern 2004-2007.<sup>85</sup> En coherència amb aquest objectiu, es va crear una comissió governamental de caràcter interdepartamental<sup>86</sup> encarregada de l'elaboració d'unes *Bases per a l'organització territorial de Catalunya*,<sup>87</sup> de tal manera que el debat sobre el nou model territorial se situava en un lloc destacat de l'agenda política catalana. Aquest debat va girar principalment entorn a tres eixos:<sup>88</sup> la recuperació de la proposta de l'Informe Roca (2000) d'organitzar el territori en vegueries; la definició del contingut competencial i del caràcter polític o funcional dels diferents elements integrants de l'organització territorial; i finalment, l'encaix de la nova divisió autonòmica en el mapa administratiu de l'Estat.

Al desembre de 2004, l'anunciat document de bases va proposar una divisió del territori en tres nivells: vegueries, comarques i municipis, reconeixent al seu torn la necessitat de dotar la conurbació de Barcelona d'una entitat de govern metropolità; les vegueries assumien les competències provincials i exercien d'administració desconcentrada de la Generalitat, mentre que les comarques tindrien únicament les competències que els atribuïssin municipis o vegueries; així mateix, aquestes bases, que partien

---

<sup>85</sup> En el marc de l'objectiu general 1.4 «Una nova organització de l'Administració», es pretén «definir un nou model d'organització territorial que eviti la superposició innecessària i no coincident de diferents nivells administratius sobre un mateix territori, amb el màxim consens parlamentari i territorial». [...] «Els principis bàsics que donaran forma a aquesta nova organització seran l'establiment de les vegueries, la devolució a l'administració local d'un rol principal, executant el principi de subsidiarietat, i la constitució de les Àrees Metropolitanes. *Les vegueries, claus en el nou entramat institucional del territori, es configuraran com a entitat que permeti descentralitzar de manera efectiva el Govern de la Generalitat i organitzar l'aparell administratiu en els territoris. Així mateix, les vegueries haurien de jugar un paper de màxima rellevància en l'organització de la cooperació local*». (La cursiva és nostra.) Departament de la Presidència. *Pla de Govern 2004-2007*, p. 24. Consultable a <http://www10.gencat.net/gencat/binaris/textintegritcm32-18322.pdf> (última consulta: 3 de novembre de 2008).

<sup>86</sup> Comissió d'Organització Territorial de Catalunya. Composta pels consellers de Governació i Administracions Públiques, de Política Territorial i Obres Públiques i de Relacions Institucionals i Participació, qui la presidia. A més, els secretaris generals dels tres departaments implicats, el director general d'Administració Local, el secretari per a la Planificació Territorial i l'assessor especial en matèria d'organització territorial de Catalunya.

<sup>87</sup> L'exposició del contingut d'aquest document, a Sanclimens i Solervicens, Xavier. «Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya», *Activitat Parlamentària*, núm. 12, maig 2007, pp. 31-41. Aquest autor reivindica les conclusions i el treball realitzat per aquesta Comissió com un bon punt de partida per al futur desenvolupament estatutari en matèria d'organització territorial.

<sup>88</sup> Així es resumeix a Societat Catalana d'Ordenació del Territori. *Anuari Territorial de Catalunya 2004*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005, pp. 255 i ss.

del manteniment del mapa municipal, contenien ja el nombre determinat de noves entitats administratives, així com una primera aproximació als seus límits territorials, i definien els trets principals de la seva organització.<sup>89</sup>

La proposta havia de ser elevada a proposició de llei pel Govern al llarg de 2005.<sup>90</sup> No obstant això, aquest document no va arribar a aprovar-se formalment i, per tant, el Parlament no va tenir opció de discutir cap reforma legislativa en aquest sentit; contràriament, es va decidir ajornar l'elaboració d'una nova llei en la matèria fins a l'aprovació definitiva del text estatutari, concedint així prioritat a la tramitació parlamentària del nou Estatut d'autonomia.

D'aquesta manera, la negociació sobre l'organització territorial quedava emmarcada en el procés de reforma estatutària, i en conseqüència reduïda a una qüestió de principis generals, la qual cosa que evitava entrar de moment en qüestions de detall (nombre de comarques o vegueries, competències específiques de cada ens, o fins i tot el caràcter polític i/o funcional d'aquests, etc.). En qualsevol cas, això no serviria per a evitar les divergències existents entre els diferents grups parlamentaris catalans a l'hora de definir els principis generals d'un nou model d'organització territorial per a Catalunya.

Aquestes diferències van quedar ja paleses en les posicions adoptades pels grups parlamentaris respecte a la proposta de reforma elaborada per la Ponència conjunta dels diferents grups parlamentaris.<sup>91</sup> D'una banda, la posició dels grups que donaven suport al govern tripartit (PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA) respecte a l'organització territorial va ser, amb alguns matisos, la que havien anat exposant en seu governamental i la que inicialment va accedir al text aprovat per la Ponència al juliol de 2005: la potenciació de l'autonomia municipal, la centralitat de la vegueria en l'organització territorial i la revisió del paper de la comarca i dels consells comarcals, percebuts com estructures de contrapoder polític, fins al punt que van arribar a postular que la comarca no figurés ni tan sols al text es-

---

<sup>89</sup> Societat Catalana d'Ordenació del Territori. *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2006, p. 252. També a Sanclimens i Solervicens, Xavier. «Perspectives...», *ob. cit.*, pp. 34-36.

<sup>90</sup> Societat Catalana d'Ordenació del Territori. *Anuari Territorial de Catalunya 2005*, *ob. cit.*, p. 252. Així, ho van anunciar també els diferents consellers, segons informa la premsa del moment. Vegeu, per exemple, el diari *Avui* a la seva edició de 15 de desembre de 2004.

<sup>91</sup> *Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya elaborada per una Ponència del conjunt dels grups parlamentaris*. Publicada en BOPC núm. 208, d'11 de juliol de 2005. Vegeu especialment els vots particulars a la proposta dels diferents grups parlamentaris, a p. 50 i ss.

tatutari.<sup>92</sup> Enfront d'això, el grup parlamentari CiU defensa el paper de la comarca i la seva potenciació com un ens supramunicipal essencial en l'organització territorial de Catalunya, que ha de mantenir la seva doble naturalesa política i de gestió, relegant les vegueries a ens de gestió «supracomarcal» sense caràcter polític.<sup>93</sup> Finalment, el Grup Parlamentari Popular, en línia amb el seu posicionament general davant la reforma estatutària, propugna en matèria territorial el manteniment de l'*statu quo*, que personalitza en el text de l'EAC 1979 i en la preservació de la província com a entitat local i com a divisió territorial de l'Estat.<sup>94</sup>

En definitiva, les forces polítiques catalanes partien d'un ampli consens quant a la necessitat de reformar el model català d'organització territorial, però existien, com de fet ja era una constant en les últimes dècades,<sup>95</sup>

---

92 Ridao i Martín, Joan. «El nou Estatut i l'administració local. Perspectives i reformes», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, 2007, notes, p. 20.

93 Val la pena reproduir literalment alguns fragments del *Vot particular presentat pel grup parlamentari CIU* al text de la Ponència conjunta (pp. 57 i ss.), que són particularment significatius del que volem exposar. En l'apartat b, «Consideracions particulars», i en el marc de l'epígraf 2, «Sobre la igualtat i el principi democràtic de l'equilibri territorial», es destaca el paper de la comarca des de la seva creació i la dels consells comarcals com a ens necessaris que han contribuït al desenvolupament del país i a l'equilibri territorial. Es diu que les comarques i els consells comarcals compleixen una doble funció de representació política (permeten que «s'escolti la veu de tot el territori en la presa de decisions polítiques») i de gestió municipal i supramunicipal (de serveis públics i promoció econòmica i social). Al seu torn, es propugna l'aplicació del principi de subsidiarietat a nivell local, entès de la manera següent: «Tot el que puguin i vulguin fer de manera pròxima i eficaç els municipis, que no ho facin els Consells comarcals i el que puguin fer els Consells comarcals, que no ho facin les vegueries».

En aquest context, es defineix la vegueria com un ens supracomarcal. Es diu que «només té sentit com a ens supracomarcal i com a marc per a l'organització de la descentralització del Govern de la Generalitat». Hauria de prevaldre —es diu— el vessant de gestió (cooperació local i supracomarcal) sobre el polític, ja que es tracta d'ens que no són d'elecció directa del ciutadà. (Salta a la vista, que aquest argument advocaria també per la reducció del paper de l'ens comarcal, fins al moment també d'elecció indirecta.)

El vot conclou en aquest punt amb un passatge particularment explícit: «Amb les vegueries no podem generar una estructura en paral·lel a la de la Generalitat. No és el nostre model. No podem convertir el país en una suma de 40 o 50 grans municipis amb qualitat de serveis i equipaments i 7 vegueries fortes... on està el país? Qui vetllarà per Catalunya?... Que la Generalitat organitzi les seves funcions i departaments comptant amb l'organització territorial i geogràfica de la vegueria és lògic, però no en l'estructura política».

94 Cal tenir en compte que el Grup Parlamentari Popular no va presentar cap vot particular a la Ponència conjunta. Per això, la conclusió a la qual arribem en el text es fonamenta en el conjunt d'esmenes presentades per aquest grup a l'Informe de la Ponència de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local.

95 Recordem, per exemple, les tensions entre el Govern de CIU i els grups de l'oposició, particularment el PSC, en l'elaboració de les lleis autonòmiques d'organització territorial de 1987.

diferències quant al paper que havia d'atorgar-se als ens locals de segon grau o supramunicipals (bàsicament, províncies, vegueries i comarques, sense oblidar la qüestió de l'àrea metropolitana de Barcelona).

Tenint en compte aquests antecedents i les principals posicions dels actors parlamentaris, vegem a continuació quina direcció van prendre les negociacions estatutàries i quin abast ha tingut la reforma estatutària en relació amb l'organització territorial de Catalunya, a partir de l'estudi de la regulació definitiva de l'EAC en aquesta matèria.

## **6 · La reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: la interiorització del règim local i de l'organització territorial**

Com a pòrtic al tercer cicle de reformes estatutàries en el qual es troba el nostre Estat de les autonomies,<sup>96</sup> i després de gairebé tres dècades d'apli-

---

Sobre això, Galofré Crespi, J.: «Trets fonamentals del projecte de llei especial de Barcelona», a *Ponències del Seminari de Dret Local. Tercera edició (Curs 90-91)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1992.

L'explicació més comuna que sol donar-se en relació amb aquestes divergències és de caràcter polítològic. En aquest sentit, la preferència per un ens supramunicipal o un altre seria directament proporcional a la implantació dels diferents partits polítics en el territori, de tal manera que els partits d'esquerra, amb major representativitat en la corona metropolitana de Barcelona, defensarien la constitució d'una àrea metropolitana de Barcelona i unes vegueries-províncies amb major pes polític, mentre que les forces catalanistes, amb una implantació més diversificada i més àmplia en els municipis menys poblats, apostarien per les comarques, la configuració política de les quals els atorga un paper important en el sistema polític i institucional local.

- 96** Després de la fase inicial d'implantació de l'Estat de les autonomies (entre 1979 i 1983) i la posterior igualació competencial arran dels Pactes autonòmics de 1992, a partir de l'any 2003 assistim al que podríem qualificar, des d'una perspectiva purament formal, com una tercera fase de reformes estatutàries. El 25 d'octubre de 2003 es presenta al Parlament basc la *Proposta d'Estatut Polític de la Comunitat d'Euskadi*, popularment coneguda com «Pla Ibarretxe», constituïnt-se així en la primera manifestació d'aquest nou cicle de reformes estatutàries. Tot i que va ser aprovada pel Parlament basc, la seva presa en consideració per les Corts Generals va ser àmpliament rebutjada pel ple del Congrés l'1 de febrer de 2005. Deixant de banda la proposta basca, a la fi de la VIII legislatura (2004-2008) s'havien aprovat ja sis reformes estatutàries. A la ja citada reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol) li havia precedit la de la *Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana* (BOE núm. 86, d'11 d'abril de 2006). Posteriorment, es van aprovar la *Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears* (BOE núm. 52, d'1 de març de 2007; corregidora per errors en BOE núm. 77, de 30 de març de 2007, i en BOE núm. 173, de 20 de juliol de 2007); la *Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia per a Andalusia* (BOE núm. 52, d'1 de març de 2007), la *Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de re-*

cació de l'EAC 1979 sense que aquest hagués estat objecte de cap modificació, el 9 d'agost de 2006 va entrar en vigor un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya.<sup>97</sup>

En termes generals, el nou text estatutari es caracteritza formalment per una major extensió i densitat normativa que el seu antecessor, mentre que políticament la seva aprovació ha estat mancada de consens entre els dos grans partits polítics estatals, fet que ha comportat rellevants conseqüències jurídicopolítiques.<sup>98</sup>

Quant al contingut, la reforma estatutària respon a una voluntat de reforçar l'autogovern de Catalunya, introduint importants novetats substantives, però sense implicar una «alteració radical de les bases constitucionals» en què aquell es fonamenta.<sup>99</sup> En concret, aquesta major densitat normativa ha significat que la norma institucional bàsica catalana hagi assumit per primera vegada la regulació de matèries fins ara inèdites en aquest nivell normatiu (un catàleg de drets i deures dels ciutadans o les relacions de la Generalitat amb la Unió europea) i al seu torn ha suposat una major atenció a matèries que tot just s'enunciaven o es regulaven a títol de principis en el text de 1979 (govern local, poder judicial, relacions

---

forma de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó (BOE núm. 97, de 23 d'abril de 2007) i la *Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Castella-Lleó* (BOE núm. 288, d'1 de desembre de 2007). Al final de la legislatura es trobaven també en tramitació davant les Corts Generals les propostes de reforma dels estatuts d'autonomia de Canàries i Castella-la Manxa, que és d'esperar que segueixin el seu curs en la nova legislatura. Un examen recent d'aquells primers cicles estatutaris, a Martín Rebollo, Luis. «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos)», *Revista General de Derecho Administrativo*. Iustel, núm. 12, 2006.

<sup>97</sup> Per a un estudi dels antecedents i procediment d'elaboració de l'EAC amb caràcter general, poden consultar-se, entre d'altres, Tornos Mas, Joaquín. *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Iustel, 2007, pp. 100 i ss.; i Aja Fernández, Eliseo. «La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña», *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. monogràfic VIII «De la reforma estatutaria», 2005, pp. 191-220. En la primera d'aquestes obres es troba també una exhaustiva recopilació dels textos dels treballs parlamentaris de l'elaboració de l'EAC, així com dels altres dos estatuts d'autonomia dels quals ha gaudit Catalunya al llarg de la seva història (1932 i 1979).

<sup>98</sup> Ens referim al Recurs d'inconstitucionalitat 8045/2006, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats contra determinats articles de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Publicació en el BOE núm. 241, de 9 d'octubre de 2006, p. 34930. Pot consultar-se el text íntegre del recurs a l'enllaç: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf> (última consulta: 3 de novembre de 2008).

<sup>99</sup> Viver Pi-Sunyer, Carles. «L'Estatut de 2006», a *Activitat Parlamentària*, núm. 10, octubre 2006, p. 35.

interadministratives, finançament...), en moltes ocasions amb la voluntat d'evitar les eventuals ingerències d'altres legisladors (especialment de l'estatal) en competències econòmiques.<sup>100</sup>

Centrant-nos ja en les novetats que l'EAC presenta en matèria de règim local i organització territorial,<sup>101</sup> cal partir d'una primera dada. Dels treballs inicials en l'elaboració de l'EAC<sup>102</sup> pot deduir-se, i així ha estat assenyalat també per la doctrina, que una de les finalitats de la reforma estatutària catalana ha estat la denominada interiorització autonòmica del règim local.<sup>103</sup> Sense pretendre aprofundir ara en el debat sobre aquest

---

**100** Cal pensar només, per exemple, en l'exhaustiva regulació dels títols competencials que a través de la tècnica del blindatge realitza el títol IV de l'EAC.

**101** Per a una valoració general de la reforma catalana, pot veure's Viver Pi-Sunyer, Carles. «L'Estatut de 2006», *ob. cit.*, *in totum*.

**102** Deixant-ne de banda els antecedents més remots, podem situar el punt de partida de la reforma estatutària catalana en el document final de la Comissió d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern, aprovat pel ple del Parlament de Catalunya el 16 de desembre de 2002 (document publicat en el BOPC 366, de 5 de desembre de 2002. pp 5 i ss.). Als treballs de la citada comissió parlamentària —que havia tingut ja notables aportacions doctrinals— va seguir, com és sabut, el nomenament d'una ponència conjunta encarregada d'elaborar la proposta de reforma estatutària. Paral·lelament, va tenir lloc la redacció per part de l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) de l'«Informe sobre la Reforma de l'Estatut», la pretensió principal del qual va ser la de definir el «marge de maniobra» jurídic que la Constitució atorgava al legislador estatutari en la seva voluntat de donar resposta a les principals deficiències d'autogovern diagnosticades. L'informe de l'IEA va insistir, amb caràcter general, en la falta de capacitat de la Generalitat per a fixar polítiques pròpies en àmbits materials coherents i complets, posant, entre d'altres, l'exemple del règim local. D'entre els diversos dèficits identificats, ens interessa destacar aquí el que és definit com la «falta de capacitat plena d'autoorganització» de la Generalitat. En aquest sentit, l'informe insistia en la limitada capacitat de decisió autonòmica respecte a la seva organització territorial interna, a la regulació del règim jurídic de les entitats locals a Catalunya i també fins i tot en relació amb l'organització de la mateixa Administració de la Generalitat, alhora que atribuïa la responsabilitat principal d'aquestes mancances a la concepció «bifront» del règim local i a l'ús expansiu dels títols competencials de l'Estat. Particularment, es destaca, d'una banda, que la impossibilitat d'establir un model territorial propi, com a conseqüència de la «intangibilitat de les diputacions provincials», ha comportat la configuració d'un model territorial basat en l'acumulació d'estructures locals, mentre que, d'altra banda, l'amplitud amb la qual es projecta la legislació bàsica estatal ha derivat en la «desnaturalització de la competència exclusiva sobre el règim local», que preveia l'article 9.8 de l'EAC 1979. L'Informe, coordinat pel seu director de llavors, A. Bayona Rocamora, va ser publicat per l'IEA el 2003. Està també disponible en format electrònic a <http://www.10.gencat.net/drep/binaris/re1tcm112-20012.pdf>. (Aquí el citarem per la versió electrònica.)

**103** Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», a AADD, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, pp. 283 i ss.; Viver i Pi-Sunyer, Carles; «L'Estatut 2006», *ob. cit.*, p. 44; Carrillo López, Marc. «L'administració local en la reforma dels estatuts d'autonomia: especial referència al cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», a

concepte,<sup>104</sup> podem convenir que el model d'interiorització de la matèria local pot concretar-se, a l'estil del que succeeix en la majoria d'estats descentralitzats, en tres dimensions o manifestacions principals: en el plànol institucional suposaria la possibilitat de crear un sistema de relacions intracomunitari, en el qual l'Administració autonòmica fos la interlocutora única o principal amb les administracions locals; en el plànol de l'organització territorial intraautonòmica, atorgaria a la comunitat autònoma el poder ple per a organitzar la seva planta administrativa local, creant així el seu propi model territorial; finalment, augmentaria significativament la competència autonòmica quant a la regulació del règim jurídic de les entitats locals compreses en el territori autonòmic, permetent a la instància regional la concreció dels elements configuradors de l'autonomia local reconeguda constitucionalment. Així entès, el debat no es redueix a una resposta d'«interiorització sí o interiorització no», sinó que es tracta més aviat d'una qüestió de graus o intensitats.

Sense perdre de vista aquestes reflexions generals, intentarem delimitar a continuació com s'ha concretat aquesta pretensió en el text final del

---

*Quaderns de Dret Local*, núm. 12, octubre 2006, pp. 38-49; Ridao i Martín, Joan; «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, p. 1; Jiménez Asensio, Rafael; «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007. També disponible en versió electrònica com a Ponència del Seminari de Dret Local a [http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors06\\_07/Octubre\\_01.pdf](http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors06_07/Octubre_01.pdf) (última consulta: 3 de novembre de 2008). Aquí se cita per la versió electrònica.

Així ho reconeix també el mateix Parlament de Catalunya en les seves al·legacions al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular en les quals expressa que la voluntat del legislador estatutari va ser la d'interioritzar les institucions locals en l'àmbit autonòmic, essent aquesta expressió d'un model constitucionalment legítim. Les al·legacions del Parlament de Catalunya al citat recurs estan disponibles en la pàgina web de la mateixa assemblea catalana: [http://www.parlament.cat/portesof/estatut/recursinconstitucionalitat\\_20061113.pdf](http://www.parlament.cat/portesof/estatut/recursinconstitucionalitat_20061113.pdf) (última consulta: 3 de novembre de 2008).

**104** Sobre això pot veure's recentment Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. I molt abans ja Sánchez Morón, Miguel. «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre 1983, pp. 2081-2112; Muñoz Machado, Santiago. «Las comarcas y las provincias», a AADD. *La comarca como ente territorial*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, pp. 41-54. Muñoz Machado, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol. II. 1a edició. Madrid: Civitas, 1984, pp. 187-193. Castells Arceche, José Manuel. «El ámbito relacional de las Corporaciones locales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pp. 35 i ss. Posteriorment, Carballeira Rivera, M. Teresa. *La provincia en el...*, *ob. cit.*, pp. 108-109. Bayona Rocamora, Antoni. «La Administración Local en el Estado de las Autonomías», *Autonomías*, núm. 20, 1995, pp. 121-132.

nou estatut català, amb l'objectiu de destacar el context en el qual apareix la vegueria i d'avançar algunes qüestions generals que seran d'utilitat en el posterior examen d'aquesta figura.

Com hem avançat, per primera vegada s'incorpora a la norma estatutària catalana el tractament de l'administració i el govern locals d'una manera sistemàtica i detallada.<sup>105</sup> A partir de la regulació del capítol VI («El Govern Local») del títol II («de les Institucions»), així com del capítol III («Les hisendes locals») del títol VI («Del finançament de la Generalitat») i altres preceptes dispersos pel mateix text estatutari, podem afirmar que l'EAC porta a terme la interiorització autonòmica de la matèria local en les tres dimensions assenyalades (institucional, competencial i territorial), si bé la seva intensitat és diferent en cadascuna d'elles. En primer lloc, l'EAC realitza una definició de la posició institucional dels governs locals, que es basa en accentuar el seu caràcter intracomunitari i en la protecció estatutària de la seva autonomia. Gràcies a aquesta concepció, el nou EAC ha enfortit la regulació de l'autonomia local, i particularment la municipal, en l'àmbit competencial i financer. Paral·lelament, redefineix i amplia les competències de la Generalitat en matèria d'organització territorial (art. 151 EAC) i de règim local (art. 160 EAC). I, finalment, porta a terme una reordenació del poder públic en l'àmbit local, establint les bases per a un nou model d'organització territorial basat en municipis i vegueries (art. 83 a 93 EAC). A continuació, examinarem amb més detall l'abast de cadascuna d'aquestes qüestions, amb l'objecte de disposar del marc general per a l'anàlisi de la configuració estatutària de la vegueria, a la qual dedicarem el següent capítol.

---

**105** Com a recordatori i tot destacant una vegada més la novetat de la regulació de l'EAC quant al tractament del govern i administració local, assenyalem que l'EAC de 1979 es limitava a regular principalment tres aspectes bàsics d'aquesta matèria: en primer lloc, regula l'organització territorial local, basada en municipis i comarques, admetent també la creació de demarcacions supracomarcals, així com d'entitats basades en especialitats urbanístiques, metropolitanes o de caràcter funcional o per a fins específics, sense perjudici de l'existència de la província, alhora que remet el seu desenvolupament legislatiu a una llei autonòmica (art. 5), i reconeix les peculiaritats de la Vall d'Aran (disposició addicional primera); en segon lloc, es regula l'assumpció per la Generalitat de la competència exclusiva en matèria de règim local «sense perjudici d'allò establert per l'article 149.1.18è. de la CE» (art. 9.8); i, finalment, es preveu la tutela financera de la Generalitat sobre els ens locals, respectant l'autonomia i la suficiència financera constitucionalment garantides (art. 48.2).

## 6.1 · La integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat

### 6.1.1 · Significat i abast

El punt de partida de la nova regulació estatutària en relació amb el govern local el constitueix l'article 2.3 EAC, que considera els ens locals catalans («municipis, vegueries, comarques i altres ens locals que les lleis determinin»)<sup>106</sup> integrants també «del sistema institucional de la Generalitat».

L'abast d'aquesta «integració institucional» —expressió present per primera vegada en un text estatutari català— pot donar lloc (com de fet així ha succeït ja en l'àmbit doctrinal) a interpretacions diverses.

D'una banda, s'ha apuntat que aquesta interiorització institucional suposaria la inserció dels ens locals en l'organització política i en l'ordenament jurídic autonòmics, dotant així la Generalitat d'un poder de control polític i administratiu sobre els ens locals contrari al principi constitucional de l'autonomia local,<sup>107</sup> alhora que exclouria el paper de l'Estat en la definició d'aquesta autonomia, tot desconeixent la competència bàsica estatal en matèria de règim local.<sup>108</sup>

---

**106** La inclusió de les comarques a l'article 2.3 EAC es va produir en una de les escasses modificacions sofertes per aquest precepte al llarg de la seva tramitació parlamentària. Es va introduir, encara en seu parlamentària autonòmica, a partir de l'aprovació d'un text transaccional, recomanat pel grup de treball creat a aquest efecte, a partir de l'Esmena núm. 5 interposada pel Grup Parlamentari Convergència i Unió (publicat en BOPC núm. 223, p. 8). Com veurem més endavant en el text, la defensa del paper de la comarca per part d'aquest grup parlamentari serà una constant al llarg de tot el procediment de tramitació estatutari.

**107** Particularment clar en aquest sentit és Ortega Álvarez, Luis. «La interiorización autonómica del régimen local», a Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: CEPC, 2006, pp. 63 i 64. Per a ell, aquesta integració «sitúa a la Generalitat en una clara posición de predominio sobre los poderes locales de Cataluña que va más allá del mero predominio ordinamental y los hace aparecer, por tanto, concebidos como entidades insertadas en la propia organización política de Cataluña, lo que podría pretender amparar ulteriores poderes autonómicos, basados en esta integración ordinamental».

**108** Aquesta interpretació és la que rau en el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular que, si bé no recorre específicament l'article 2.3 EAC ni tampoc en la seva globalitat el capítol relatiu al govern local, sí que exposa una crítica general a aquest precepte i al conjunt del capítol, que podem resumir en els arguments següents: 1) depassa l'àmbit material previst constitucionalment per als estatuts en l'art. 147.2.c) CE; 2) es desconeix el caràcter bífrot del règim local; i 3) s'impedeix o limita l'exercici de la competència estatal de l'art. 149.1.18a CE en relació amb l'administració local de Catalunya. Vegeu especialment les pp. 66 i ss. de l'esmentat recurs.

No obstant això, aquesta interpretació, que potser podria deduir-se d'una lectura descontextualitzada d'aquest precepte concret, no sembla ser la més adequada amb el sentit global de la regulació que l'EAC desenvolupa respecte al govern local.<sup>109</sup> A més, el mateix article 2.3 EAC afirma que aquesta interiorització institucional dels ens locals catalans té lloc «sense perjudici de llur autonomia». D'aquesta manera, contradiu la dicció literal del text estatutari en afirmar que la interiorització institucional dels ens locals vulnera o perjudica l'autonomia local. És més, tant el capítol VI del títol II com el capítol III del títol VI relatius al govern i a les hisendes locals, respectivament, mostren una clara voluntat estatutària per protegir l'autonomia local, i especialment la municipal, sigui en la seva dimensió competencial o en l'econòmic-financera. Per això no pot parlar-se de vulneració, amenaça o pèrdua de l'autonomia local, sinó millor de la seva garantia o potenciació. Garantia que a més permet evitar la tradicional confrontació entre comunitats autònomes i entitats locals, per a fer partícips les primeres de la protecció i reforç institucional de les segones.

Complementàriament, entenem que una interpretació sistemàtica amb l'article 83.1 EAC i, sobretot, amb la «voluntat» de l'EAC no pot conduir a una lectura d'inconstitucionalitat com la que hem exposat *supra*.

Potser l'error roman, tal com ja succeïa en el precedent article 5.1 EAC 1979,<sup>110</sup> a identificar Generalitat (que és l'organització política d'autogovern) amb la mateixa comunitat autònoma, que és realment l'ens públic territorial dotat d'autonomia política.<sup>111</sup> En la nostra opinió, aquesta confusió queda resolta si s'atén l'article 83.1 EAC. Si bé aquesta integració es realitza literalment en el sistema institucional de la *Generalitat*, cal tenir en compte que es produeix al mateix temps, tal com concreta el mateix article 2.3 EAC, «com a ens en els quals aquesta [la Generalitat] s'organitza territorialment». Doncs bé, l'article 83.1 EAC, que encapçala el capítol VI re-

---

**109** En aquesta línia, Jiménez Asensio apunta que aquesta interpretació conduiria a «una concepción bastante rancia de lo que sean los entes locales (en una suerte de configuración más como administraciones que como gobiernos) que contrasta vivamente con la configuración que lleva a cabo el propio Estatuto». L'autor es pregunta pel sentit d'aquesta expressió i si bé descarta que respongui a aquesta «concepción centralizadora del gobierno local», adverteix que pot donar lloc a equívocs en relació amb el repartiment d'atribucions entre el nivell autonòmic de govern i els nivells locals. Vegeu Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, pp. 10 i ss.

**110** L'article 5.1 EAC 1979 establí que «la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarçals».

**111** El professor Rafael Jiménez Asensio constata també aquesta confusió interpretativa en l'actual text estatutari a «El gobierno local en...», *ob. cit.*, pp. 9-10.

latiu al «Govern local», confirma que és *Catalunya* (i no la Generalitat) qui estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries.

En la mateixa línia, existeix, en la nostra opinió, una distinció important entre l'abast de l'article 2.2 i el del mateix 2.3 EAC, que permet precisar més adequadament aquesta nova posició institucional dels ens locals catalans i impedeix concebre'ls com a entitats plenament inserides en l'organització política autonòmica. En aquest sentit, l'article 2.1 EAC, en definir la Generalitat, ho fa com «el sistema institucional en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya», que el segon apartat de l'article concreta en el Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i la resta d'institucions que estableix el capítol V del títol II.<sup>112</sup> No s'inclou en aquesta enumeració els ens locals, la integració autonòmica dels quals es produeix en l'art. 2.3 únicament com a forma d'organització del territori intracomunitari i sense perjudici de la seva autonomia. Aquesta distinció mostra, al nostre parer, la diferenciació estatutària quant a la forma de relació de les institucions de l'art. 2.2 EAC amb la comunitat autònoma (inserció o integració *strictu sensu* en la seva organització política) i la dels governs locals que són part del sistema institucional autonòmic com a forma d'organització territorial i amb total respecte a la seva autonomia.

Per tot el que s'ha dit, en la nostra opinió, aquesta interiorització no significa que els ens locals s'integren en l'organització *política* de la comunitat autònoma, ja que això aniria en contra, ja no de l'autonomia local, sinó del mateix principi democràtic o representatiu amb què la Constitució caracteritza municipis i províncies (articles 140 i 141 CE). Com ha defensat el professor Tomàs Font Llovet, aquesta interiorització en el sistema institucional autonòmic «no significa que el municipi [o entitat local en general] *pertany* a la Comunitat Autònoma. Sinó, més aviat, que es relaciona preferentment, i amb major naturalitat, amb les institucions autonòmiques, [...] com és absolutament natural en els sistemes de caire federal».<sup>113</sup>

---

**112** Aquestes són el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

**113** Font Llovet, Tomàs. «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo», a *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Dret Públic, 2006, p. 20. (La traducció és nostra.) També a Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 19. Es fan ressò d'aquesta interpretació altres autors com Ridao i Martín, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, p. 10, i Tudela Aranda, José. «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragone-*

A més del suport doctrinal apuntat, aquesta preferència relacional troba també arrelament en la mateixa jurisprudència constitucional. En aquest sentit, en elaborar la doctrina del caràcter bifront, el Tribunal Constitucional ja va afirmar que «junto a la relación directa Estado-Corporaciones Locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 29; STC 331/1993, FJ 3)».<sup>114</sup>

Finalment, no pot dir-se que la redacció de l'art. 2.3 EAC exclogui la relació de l'Estat amb les entitats locals, ja que l'addició de l'adverbi *també* durant la tramitació de l'EAC al Congrés dels Diputats posa de manifest la voluntat del legislador estatutari de fer constar que «els ens locals són ens integrants, no només de la Comunitat Autònoma, sinó *també* de l'Estat».<sup>115</sup>

### 6.1.2 · Manifestacions principals

La interiorització autonòmica dels ens locals en l'àmbit institucional que realitza l'article 2.3 EAC és expressiva, com hem dit, d'una relació natural, més intensa entre els governs locals catalans i la Generalitat. No obstant això, els efectes jurídics que es deriven d'aquesta situació no han

---

*sa de Administración Pública*, núm. 29, diciembre 2006, p. 161. També defensa la possibilitat que les entitats locals siguin institucions de la comunitat autònoma, encara que amb una altra argumentació, Carrillo López, Marc. «L'administració local...», *ob. cit.*, p. 45.

**114** D'una banda, a través de la STC 214/1989 (FJ 29) es va declarar constitucional l'article 117 LBRL, tot i no preveure la representació de les comunitats autònomes en la Comissió Nacional d'Administració Local. D'altra banda, la STC 331/1993 (FJ 3) va afirmar la naturalitat de la relació entre comunitats autònomes i entitats locals en l'àmbit econòmic-financer, en la mesura que la comunitat autònoma està obligada a vetllar pel compliment dels principis de solidaritat i equilibri territorial, admetent així la constitucionalitat de la creació d'un Fons autonòmic de cooperació local.

**115** Esmena núm. 17 presentada pel grup Parlamentari Socialista del Congrés a la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. BOCG-Congrés dels Diputats (VII legislatura) Sèrie B-Núm. 210-7, de 3 gener de 2006, p. 81. (La traducció és nostra.) L'aprovació d'aquest punt de l'esmena va ser recomanada per la Ponència conjunta en el seu Informe publicat el 7 de març de 2006 i aprovada pel Ple en la sessió de 30 de març de 2006. En la justificació de l'esmena, el Grup Socialista al·lega la necessitat d'adequar l'article 2.3 de la proposta EAC a la regulació constitucional, ja que «parece desconocerse que los entes locales son entes también integrados en el Estado», recordant, doncs, la teoria del caràcter bifront. Donant-li la volta a l'argument, aquesta mateixa esmena permet defensar que la bifrontalitat admet que les entitats locals són al mateix temps institucions de la comunitat autònoma i que, per tant, no existeixen raons constitucionals per a negar aquesta afirmació. En aquest sentit, Carrillo López, Marc en «L'administració local...», *ob. cit.*, p. 45.

estat específicament identificats pel legislador estatutari, per bé que l'EAC sí que conté algunes previsions que, en la nostra opinió, tenen la seva raó de ser en la nova posició institucional dels ens locals catalans. O que, dit d'una altra manera, són una manifestació directa de la inclusió dels governs locals en el sistema institucional autonòmic. A continuació, n'expossem aquelles que, al nostre judici, són les principals:

### *1) La comunitat autònoma com a garant de l'autonomia local*

La concepció dels ens locals com a part del sistema institucional de la comunitat autònoma permet que l'Estatut d'autonomia, en exercici de la seva funció constitucional o, si es prefereix, tot regulant les relacions de les institucions pròpies amb les locals, porti a terme una completa definició de les regles i principis que ordenen el govern local en aquesta comunitat.<sup>116</sup>

En virtut d'això, l'EAC dedica el capítol VI del títol II («De les Institucions») al «Govern local», de tal manera que la mateixa sistemàtica estatutària confirma l'esmentada interiorització institucional de la matèria local en l'àmbit autonòmic. Més enllà d'aquesta novetat, l'estreta relació entre comunitat autònoma i ens locals dóna lloc a la incorporació estatutària del principi constitucional d'autonomia local. A través de la regulació continguda en el citat capítol VI del títol II i també en el capítol III del títol VI (relatiu a les finances locals), l'EAC defineix l'abast de l'autonomia local, i especialment de la municipal, contribuint així a superar les crítiques tradicionals a la concepció d'aquesta com un principi mancat de contingut positiu en el nivell supralegal, sobre el qual el legislador estatal disposava d'un marge excessiu de decisió i que el legislador autonòmic percebia fins i tot aliè, situant-se en una posició de confrontació en relació amb els ens locals.<sup>117</sup>

---

**116** Sobre la possibilitat que el govern local pugui ser matèria objecte de regulació estatutària, Font Llovet, Tomàs. «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 27-29; i en el mateix *Anuari*, Ferret i Jacas, Joaquim, «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre el régimen local», pp. 39-41. En qualsevol cas, aquest és un debat que s'emmarca en el més genèric de la funció constitucional de l'Estatut d'autonomia i la seva condició de norma institucional bàsica. Sobre això ens remetem als treballs ja citats en notes anteriors.

**117** Sobre les crítiques a la concepció de l'autonomia local com una garantia institucional, ens remetem a l'anàlisi de la garantia constitucional de la província que realitzem al capítol III i a la bibliografia allí citada.

D'aquesta manera, l'EAC regula i garanteix l'autonomia local, i l'assumeix com un element ordenador propi, a més de configurar la comunitat autònoma com la principal interessada en la seva defensa i protegir-la respecte al legislador (tant autonòmic com estatal). Són expressives d'aquesta idea les al·legacions pel Parlament de Catalunya en ocasió del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular, en manifestar que: «l'Estatut vol evitar així tant la contraposició entre les institucions autonòmiques i les locals, com tota confrontació entre l'ordenament de la Generalitat i l'ordenament estatal en la defensa de l'autonomia local».<sup>118</sup>

En definitiva, pot afirmar-se que la major atribució de poder per a regular el govern local duu associada indissociablement una major responsabilitat en la garantia de l'autonomia local. El legislador estatutari no es limita a no vulnerar l'autonomia local, sinó que a més s'imposa l'obligació de garantir-la, fet que, d'altra banda, no és privatiu de la reforma estatutària catalana.<sup>119</sup>

En aquesta línia, cal tenir en compte que l'Estatut no atribueix en exclusiva a la Generalitat la funció de garantia de l'autonomia local, sinó que aquesta funció també li correspondrà a l'Estat. Però aquesta atribució, i aquí resideix el canvi fonamental, impedeix que pugui seguir mantenint-se l'afirmació, fins ara gairebé lloc comú doctrinal i jurisprudencial, «que només a l'Estat li correspon la garantia de l'autonomia local, en virtut de les seves competències bàsiques en matèria de règim de les administracions públiques».<sup>120</sup>

## 2) Mecanismes estatutaris de garantia de l'autonomia local

D'acord amb aquest plantejament, la regulació estatutària de l'autonomia local, que incorpora les línies generals de la Carta Europea d'Autonomia Local, preveu quatre mecanismes de caràcter genèric per a garantir

---

**118** Al·legacions del Parlament de Catalunya al recurs d'inconstitucionalitat contra l'EAC, interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats, *ob. cit.*, p. 170.

**119** El tercer cicle de reformes estatutàries ofereix expressos manifestacions d'aquesta funció activa de l'Estatut en la garantia de l'autonomia local. En particular, destaquem l'art. 64.2 de l'EAV, que disposa que: «Les Corts impulsaran l'autonomia local»; i l'art. 40 de l'EAC-L, que estableix que: «La Comunidad de Castilla y León impulsará la autonomía local».

**120** Font Llovet, Tomàs. «Estado autonómico y...», *ob. cit.*, p. 20.

aquesta autonomia: primer, l'atribució de competències pròpies als governs locals en un ampli catàleg de matèries (art. 84.2 EAC) que s'exerciran d'acord amb els principis de capacitat de gestió, subsidiarietat i suficiència financera (art. 84.3 EAC); segon, la creació del Consell de Governos Locals, com a òrgan de representació de municipis i vegueries que obre la porta a la participació local en els procediments decisoris autonòmics en aquelles matèries que els afectin (art. 85 EAC);<sup>121</sup> tercer, el reconeixement al municipi de les potestats normativa i d'autoorganització, així com el seu dret d'associació (art. 87 EAC); i quart, la garantia als governs locals catalans dels principis d'autonomia pressupostària i de despesa, així com de capacitat tributària pròpia en el marc de les lleis, i del principi de suficiència de recursos que els permeti la prestació adequada dels serveis i funcions encomanats (arts. 217 a 219 EAC).<sup>122</sup>

Més enllà d'aquests quatre mecanismes genèrics de protecció —que són, al seu torn, els principals—, al llarg del text estatutari trobem altres relacions específiques entre les entitats locals i algunes institucions autonòmiques, que no deixen de ser, des del nostre punt de vista, una manifestació

<sup>121</sup> Un complet estudi d'aquesta figura, amb interessants referències al model italià en el qual s'inspira, pot consultar-se en el primer treball exhaustiu dedicat a ella a Vilalta Reixach, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Iustel, 2007. Unes primeres conclusions d'aquest treball ja s'apuntaven en l'article del mateix autor: «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pp. 225-261. Centrat en la posició institucional del municipi de Madrid, però també amb importants aportacions referents a la participació dels ens locals en els procediments normatius autonòmics, vegeu Medina Alcoz, Luis i Díez Sastre, Silvia. «La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos», a Parejo Alfonso, Luciano; Bravo Rivera, Juan; Prieto Romero, Cayetano (coord.): *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Madrid: Bosch, 2006, pp. 353-436.

<sup>122</sup> La concreta regulació d'aquests principis és establerta en el marc del capítol III del Títol VI, que regula les hisendes dels governs locals de Catalunya (arts. 217-221 EAC). El principi d'autonomia financera es tradueix en el reconeixement als governs locals de l'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, així com en la capacitat tributària pròpia en el marc de les lleis (art. 218). Per la seva banda, el principi de suficiència financera comporta el reconeixement als ens locals dels recursos necessaris per a poder prestar adequadament els serveis i funcions que tenen encomanats. A aquest efecte, el nou text estatutari preveu la creació d'un Fons de cooperació local, de caràcter incondicional, que haurà de dotar-se a partir dels ingressos tributaris de la Generalitat (art. 219.1 EAC). Al seu torn, se'ls garanteixen els recursos suficients per a afrontar la prestació dels serveis que se'ls deleguin o transfereixin, amb la previsió expressa que tota nova atribució de competències ha d'anar acompanyada de l'assignació dels recursos necessaris per a finançar-les correctament (art. 219.3 EAC).

d'aquesta preferència relacional entre ens locals i comunitat autònoma. En concret podem assenyalar-ne les següents:

En primer lloc, i com una expressió més de la voluntat de protecció estatutària de l'autonomia local, es preveu que el Consell de Garanties Estatutàries pugui dictaminar «l'adequació dels projectes i proposicions de llei i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern a l'autonomia local en els termes que garanteix el present Estatut» [art. 76.2.d) EAC], amb independència que hagi d'intervenir també amb anterioritat a la interposició del conflicte en defensa de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC).<sup>123</sup>

Així mateix, l'article 78.4 EAC preveu la possibilitat que el Síndic de Greuges, que «també supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen» (art. 78.1. *in fine* EAC), estableixi relacions de col·laboració amb els defensors locals de la ciutadania (art. 78.4 EAC).

D'altra banda, la Sindicatura de Comptes, òrgan extern de fiscalització del sector públic de Catalunya, s'encarrega de la fiscalització dels comptes, la gestió econòmica i el control d'eficiència dels ens locals (art. 80.1).

Des de la perspectiva econòmico-financera de l'autonomia local, més enllà de les referències genèriques que ja hem comentat, es preveu l'obligació que la Generalitat estableixi un Fons de cooperació local de caràcter incondicionat i dotat a partir de tots els seus ingressos tributaris, amb la possibilitat addicional que es creïn programes de col·laboració financera específica per a matèries concretes (art. 219.1 EAC). Aquestes previsions no deixen de ser (especialment la creació del fons) unes mesures de protecció de la suficiència financera dels governs locals, en compliment de l'article 217 EAC, que atribueix a la Generalitat la funció de vetllar pel compliment dels principis rectors de les hisendes locals (suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal).

Finalment, tanquem la relació de mecanismes de garantia de l'autonomia local amb una última referència que ens situa en l'àmbit competencial. En el moment de regular determinats títols competencials que poden afectar els governs locals, el legislador estatutari ha volgut explicitar el necessari respecte a l'autonomia local per part de la Generalitat en exercici de les

---

<sup>123</sup> Aquesta intervenció ha estat ja destacada pel professor Tomàs Font Llovet com una garantia estatutària enfront del legislador. Font Llovet, Tomàs. «Autonomía local y Estatutos...», *ob. cit.*, p. 29.

competències que li són atribuïdes; respecte que, al seu torn, ja és exigit amb caràcter general en el comentat article 2.3 EAC. En concret, quan enumera i delimita les competències que corresponen a la Generalitat en un determinat àmbit material, l'EAC utilitza expressions com «respectant» o «sense perjudici» de l'autonomia local, que s'estenen, d'una banda, tant a matèries de competència exclusiva, compartida com executiva de la Generalitat, i, d'una altra, no només a l'estricta àmbit del règim local, sinó també a d'altres sectors materials. Així, a més del règim local (art. 160 EAC), trobem aquesta expressa limitació en matèria de funció pública (art. 136 EAC), organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual en l'àmbit local [art. 146.1.c) EAC], establiment de les relacions entre ens locals i la seva població [art. 151.c) EAC], règim jurídic, procediment, contractació, expropiació forçosa i responsabilitat patrimonial (art. 159 EAC).

Podria afirmar-se que la introducció d'aquestes excepcions en l'àmbit competencial resulta innecessària, perquè el respecte a l'autonomia local ja és exigit per la CE, però no és menys cert que la seva expressa previsió estatutària contribueix a confirmar la funció activa que l'EAC vol assumir en la protecció de l'autonomia local.

### *3) La referència als drets històrics i la seva relació amb els governs locals*

L'article 5 EAC conté una referència als drets històrics de Catalunya amb la voluntat de singularitzar per a aquesta comunitat autònoma el tractament sobre determinades matèries.<sup>124</sup> Una d'aquestes matèries és el sistema institucional de la Generalitat, en el qual, de conformitat amb l'article 2.3 EAC i amb els límits assenyalats per ell en els termes que ja hem analitzat, s'inclouen els ens locals catalans. En aquest sentit, es pot entendre que l'al·lusió als drets històrics fonamentaria una posició singular dels governs locals catalans, o, més ben dit, una posició singular de la Generalitat respecte a aquests. S'estaria així justificant una certa asimetria o diversitat en l'autogovern, de conformitat amb els drets històrics de Catalunya, que

---

<sup>124</sup> L'article 5 EAC estableix que: «L'autogovern de Catalunya es fonamenta també en els drets històrics del poble català, en les seves institucions seculares i en la tradició jurídica catalana, que el present Estatut incorpora i actualitza a l'empara de l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució, dels quals deriva el reconeixement d'una posició singular de la Generalitat en relació amb el dret civil, la llengua, la cultura, la projecció d'aquestes en l'àmbit educatiu, i el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat».

segons el mateix article 5 EAC s'emparen en «l'article 2, la disposició transitòria segona i altres preceptes de la Constitució».<sup>125</sup>

El mateix text estatutari ofereix un exemple sobre l'abast que pot revestir aquesta posició singular de la Generalitat respecte a la matèria local amb fonament en els drets històrics. En aquest sentit, l'article 219.2 EAC assenyala que els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals seran percebuts mitjançant la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb el que disposi la llei d'hisendes locals de Catalunya i respectant els criteris fixats per la legislació estatal en aquesta matèria. El precepte segueix, establint particularment que, en el cas de les subvencions incondicionades, els criteris estatals han de permetre que el Parlament català pugui incidir en la distribució dels recursos «amb l'objectiu d'atendre a la singularitat del sistema institucional de Catalunya a la qual es refereix l'article 5 d'aquest Estatut».

## **6.2 · La redefinició i ampliació de les competències de la Generalitat en matèria de règim local i organització territorial**

La segona de les dimensions sobre les quals es projecta la interiorització autonòmica del govern local portada a terme per l'EAC és la competencial. En aquest sentit, el nou text estatutari, de conformitat amb la major vinculació institucional entre governs locals i comunitat autònoma proclamada per l'art. 2.3 EAC i d'acord amb la dinàmica general d'ampliació i «blindatge» de les competències autonòmiques,<sup>126</sup> pretén dotar la Generalitat de majors atribucions en la definició de l'organització territorial i del règim jurídic (en sentit ampli), electoral i financer dels governs locals catalans.

---

**125** L'empara en aquests articles s'explica com a conseqüència del rebuig per part del TC de la possibilitat d'aplicar a Catalunya el que preveu la disposició addicional primera de la CE, relativa als drets històrics dels territoris forals. També contrari a aquesta possibilitat, Saiz Arnaiz, Alejandro. «Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía», a AADD. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, ob. cit., pp. 48 i ss.. En canvi, a favor de la fonamentació dels drets històrics en la disposició addicional primera, Ferret Jacas, Joaquim. *Catalunya i els drets històrics*. Barcelona: IEA, 2001. Caldrà esperar el pronunciament del Tribunal Constitucional per a obtenir una resposta sobre aquesta ambigua fonamentació proposada per l'article 5 EAC.

**126** Sobre l'abast d'aquesta tècnica, vegeu Viver Pi-Sunyer, Carles. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídic-constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, pp. 97-130.

Des del nostre punt de vista, a l'ampliació de les competències autonòmiques s'ha pretès arribar per mitjà d'un doble procés, que ha tingut com a objectiu prioritari la recuperació del sentit estricte de l'exclusivitat de la competència autonòmica sobre el règim local, ja assumida per l'article 9.8 EAC de 1979.<sup>127</sup> Aquest doble procés, no exempt de crítiques doctrinals,<sup>128</sup> es pot sistematitzar en les següents intervencions: primer, la redefinició funcional de les competències de la Generalitat en general i, segon, la reordenació de l'àmbit material de la competència específica sobre règim local.

Quant a l'àmbit funcional, com és sabut, l'EAC delimita la tipologia general de competències de la Generalitat i defineix el que s'entén per cadascuna d'elles en els seus articles 110 a 112. En relació amb l'augment qualitatiu del poder polític de la Generalitat, té particular rellevància la redefinició de les competències exclusives i compartides, en la mesura que —en termes dels articles 110 i 111 EAC<sup>129</sup>— ambdues han de permetre a la Generalitat l'establiment de polítiques pròpies; així mateix, es limita la

---

**127** En aquest sentit, s'al·legava que la competència exclusiva de l'article 9.8 EAC 1979 (assumida «sense perjudici de la competència estatal de l'article 149.1.18 CE) havia estat reconvertida en la pràctica en una competència compartida (bases-desenvolupament), on a més l'ús de les bases estatals s'ha considerat, des d'instàncies autonòmiques, excessivament extens. Recordin-se les conclusions de la *Comissió d'Aprofundiment en l'Autogovern* o el mateix informe de l'IEA, a més dels múltiples treballs doctrinals que han posat en relleu aquesta situació. Per a tots, Viver Pi-Sunyer, Carles i Aja Fernández, Eliseo. «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, especialment pp. 85-96. Així mateix, pot considerar-se prova d'aquesta reivindicació autonòmica el bon nombre de contenciosos que al llarg dels més de 25 anys de vigència estatutària han tingut com a protagonista la Comunitat Autònoma de Catalunya i per objecte les qüestions competencials en matèria de règim local.

**128** En contra de la possibilitat que la reforma estatutària sigui una via legítima per a ampliar el marc competencial autonòmic en matèria local, Ortega Álvarez, Luis. «La interiorización...», *ob. cit.*, pp. 64 i ss.

**129** En concret, l'article 110 EAC defineix les competències exclusives en els termes següents: «1. Corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de forma íntegra la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies. 2. El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre». D'altra banda, l'abast de les competències compartides és establert en l'article 111 de la manera següent: «En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i el present Estatut. En l'exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desenvolupar i concretar a través d'una llei aquelles previsions bàsiques».

concepció de les bases a «principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i el present Estatut».

Paral·lelament, la potenciació competencial de la Generalitat es produeix també a partir d'una reordenació material de la competència continguda en l'anterior art. 9.8 EAC 1979. Així, s'eliminen la clàusula «sense perjudici» i la remissió a l'art. 149.1.18 CE, que havien estat concebuts com una autorestricció estatutària que habilitava a l'Estat per a regular les bases sobre l'administració local.<sup>130</sup> I en el seu lloc, la competència exclusiva es projecta ara sobre una sèrie de submatèries específiques que s'exerciran «respectant l'autonomia local». El fonament d'aquesta reordenació resideix en el fet que l'abast de l'article 149.1.18 CE («bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques») no imposa necessàriament una llei bàsica estatal singularitzada i detallada per a les administracions locals, essent suficient el respecte a la legislació bàsica comuna per al conjunt de les administracions públiques.<sup>131</sup> De conformitat amb aquesta interpretació, l'EAC «blinda» una sèrie d'àmbits materials que seran d'exclusiva competència de la Generalitat<sup>132</sup> i que desplaçarien per a Catalunya l'aplicació de la legislació bàsica de l'Estat que hi incideixi.<sup>133</sup>

---

**130** «Informe sobre la Reforma de l'Estatut», *ob. cit.*, p. 115 i ss. Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 309-314. No obstant això, tal com adverteix el professor Jiménez Asensio, la supressió d'aquesta referència a la competència estatal no suposa la conversió automàtica de la competència en exclusiva de la comunitat autònoma (Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, pp. 8 i ss.).

**131** Velasco Caballero, Francisco: «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 313-314. També sobre això, Carrillo López, Marc. «L'administració local...», *ob. cit.*, pp. 45-46. En contra, s'ha manifestat que «las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en posición de legislador constituyente y desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma». Ortega Álvarez, Luis. «La interiorización...», *ob. cit.*, p. 69.

**132** S'ha assenyalat entre els problemes del blindatge de competències l'eventual petrificació de les competències autonòmiques. Això es pretendria superar amb l'addició de l'expressió «en tot cas». No obstant això, la no existència d'aquesta expressió podria comportar que l'enumeració de submatèries es transformés en un *numerus clausus*. Això, per exemple, significaria que la competència de l'article 160.1 EAC en matèria de règim local estaria tancada. Favorable a aquesta interpretació, Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, pp. 8 i ss.

**133** A favor d'aquesta inaplicació o desplaçament de la legislació bàsica s'ha al·legat que el mateix TC ha acceptat ja l'aplicació no uniforme o diferenciada de les bases en els casos que se li han plantejat (règim local, especialment règim de les províncies, canvis de comerç, funció pública, etc.). En aquest sentit, Font Llovet, Tomàs. «Autonomía local y Estatutos...», *ob. cit.*, p. 27. També Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 42-43. Altres arguments com-

Així mateix, des d'una perspectiva material, cal assenyalar que l'augment de poder polític autònom està avalat també per la creació de nous títols competencials, independents de la matèria «règim local», però indubtablement vinculats al govern i administració local o que afecten les entitats locals de manera més o menys directa. En aquest sentit, podem citar la competència exclusiva en matèria d'organització territorial (art. 151 EAC), a més de les atribucions autonòmiques que es fan en seu d'hisendes locals (capítol III del títol VI).

Tenint present aquest doble procés a través del qual s'ha pretès la interiorització autònoma de la matèria local des de la perspectiva competencial, exposem a continuació quina ha estat la seva concreció en la pràctica, mitjançant la descripció dels diferents títols competencials que s'atribueixen a la Generalitat en relació amb l'àmbit local.

En primer lloc, l'article 151 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'«organització territorial», amb el límit del respecte a «la garantia institucional establerta per la Constitució en els articles 140 i 141». En virtut d'aquesta competència, i en línia amb la tècnica del desgranament en submatèries portada a terme en tot el títol IV, correspondran a la Generalitat «en tot cas»:

- a) la determinació, la creació, la modificació i la supressió de les entitats que configuren l'organització territorial de Catalunya;
- b) la creació, la supressió i l'alteració dels termes tant dels municipis com de les entitats locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i de les altres entitats locals; els topònims i la determinació dels règims especials;
- c) l'establiment, mitjançant llei, de procediments de relació entre les entitats locals i la població, respectant l'autonomia local.

Vinculada a aquest últim apartat, pot entendre's la competència exclusiva que l'article 122 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de consultes populars que realitzin els ens locals.<sup>134</sup>

---

plementaris, a Velasco Caballero, Francisco. «Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2006, pp. 132 i ss.

**134** En concret, l'article 122 EAC estableix que: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, la realització i la

Més enllà d'aquest precepte, és l'article 160 EAC el que redefineix àmpliament l'abast de les competències autonòmiques en matèria de «règim local», ja que en porta a terme un desmembrament en cinc submatèries, essent les definides en l'apartat 1 de caràcter exclusiu, mentre que, de conformitat amb l'apartat 2, que opera com a clàusula residual, la resta tindran caràcter compartit. Particularment, es defineixen com a competències exclusives de la Generalitat:

- a) les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, així com les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent les diferents formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcial;
- b) la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84;
- c) el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics;
- d) la determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans;
- i) el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

Cal destacar, sobre això, que el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat relatiu a la PrEAC es va pronunciar afirmant la inconstitucionalitat dels apartats b) i d) en els termes que estaven previstos per l'article 155 de la PrEAC, per vulneració de la distribució constitucional de competències.<sup>135</sup>

---

convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de les seves competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, amb l'excepció del previst en l'article 149.1.32 de la Constitució». L'augment qualitatiu de la competència és també substantiu si es compara amb el que preveu l'article 10.2 EAC 1979, que preveia la competència de la Generalitat per al desenvolupament en matèria de consultes populars municipals, però amb múltiples autorestriccions (93.2 i 149.1.18 CE).

**135** L'article 155 PrEAC establia, en el seu primer apartat, que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, que inclou en tot cas:

- a) Les relacions entre els institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, de mancomunicació, convencionals i consorcial.
- b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, i també de les funcions públiques d'existència necessària en tots els ens locals de Catalunya.

No obstant això, la tramitació parlamentària posterior, tant en seu autonòmica com estatal, no va modificar de manera significativa el precepte original. La redacció final del precepte deriva, en primer terme, de l'addició, en seu autonòmica, del segon apartat, que va establir la competència compartida en allò no previst com a exclusiu per l'apartat primer. Així mateix, en la tramitació al Congrés dels Diputats es van suprimir la referència a l'estatut dels electes locals i la totalitat de l'apartat f) i es va introduir la referència expressa al necessari respecte a l'autonomia local.

D'altra banda, l'EAC es refereix també a la competència autonòmica sobre el règim electoral dels ens locals, situada sistemàticament en el mateix article 160. En concret, l'apartat tercer d'aquest precepte assenyala —a través d'una redacció una mica alambicada i ambigua— que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals creats per aquella, amb l'excepció dels constitucionalment garantits».<sup>136</sup>

Finalment, en el marc del capítol III del títol VI («de les hisendes locals»), l'EAC, a més d'erigir la Generalitat en garant dels principis que regeixen en matèria d'hisendes locals (art. 217 EAC), la dota de competència en matèria de finançament local (art. 218.2 EAC). Tal com de seguida es concreta, aquesta competència pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals i inclou la capacitat per a fixar els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat. No obstant això, la competència en matèria de finançament local haurà d'exercir-se respectant una sèrie de límits que podem identificar al llarg del capítol analitzat: en primer lloc, s'exercirà «en el marc establert per la Constitució i la normativa de l'Estat» (art. 218.2 EAC);<sup>137</sup>

---

c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.

d) La determinació dels òrgans de govern dels municipis i dels altres ens locals, i també de les competències, el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans, de les relacions entre ells i d'un estatut especial per als càrrecs locals electes.

i) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.

f) El procediment d'elaboració i aprovació de les normes locals».

**136** En el seu redactat original el text de la PrEAC tenia un abast competencial molt més ampli per a la Generalitat, com es deriva de la redacció de l'apartat segon de l'article 155: «Corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de règim electoral dels municipis per sufragi universal directe i la competència exclusiva en matèria de règim electoral per sufragi indirecte en relació amb els altres ens locals».

**137** El mateix art. 218.2 EAC concreta que: «Aquesta competència *pot incloure* la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals i inclou la capacitat per a fixar

segon, a més dels principis generals ja enunciats, haurà de respectar la capacitat dels governs locals per a regular les seves pròpies finances i la seva competència per a gestionar, recaptar i inspeccionar els seus tributs, reconegudes expressament en els articles 218.3 i 4 EAC; finalment, a manera de límit general, l'article 220 EAC, alhora que preveu l'existència d'una llei autonòmica d'hisendes locals, recorda la necessitat que l'exercici de totes les atribucions autonòmiques en la matèria respectin el principi d'autonomia local i es realitzin «escollat el Consell de Govern Locals».<sup>138</sup>

Encara en l'àmbit econòmico-financer, correspon a la Generalitat l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, amb el respecte a l'autonomia que els reconeix la Constitució, previsió que —com ja hem apuntat— era l'única referència que l'EAC 1979 feia a les hisendes locals (art. 48.2 EAC 1979). Addicionalment, i per a concloure el repàs a les competències de la Generalitat quant a les hisendes locals, cal destacar que l'article 221 EAC recorre a la forma de gestió consorciada entre Estat, Generalitat i municipis per a garantir la disponibilitat de les dades i la unitat de la informació del Cadastre.

Una vegada exposada la nova ordenació de les competències de la Generalitat en relació amb el govern local, es pot concloure que efectivament s'ha produït una interiorització de la matèria local en l'àmbit autonòmic, també des d'una perspectiva competencial, ja que no hi ha dubte que les competències autonòmiques respecte al govern local són més àmplies que les contingudes en l'Estatut derogat. No obstant això, i tenint en compte que la interiorització és una qüestió de graus, podem dir que l'EAC no porta a terme una total o absoluta interiorització competencial, sinó que aquesta és més aviat parcial o limitada,<sup>139</sup> ja que es mantenen les possibilitats d'intervenció directa de l'Estat quant a la matèria local, especialment en relació amb la hisenda i el règim electoral.<sup>140</sup>

---

els criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat». Sobre això, cal assenyalar que la competència autonòmica és menor a la prevista en la proposta aprovada per Parlament català, ja que allí s'establia que *en tot cas* aquesta competència incloïa la capacitat legislativa i la de fixació dels criteris.

**138** Sobre l'abast d'aquesta intervenció per part del Consell de Govern Locals, vegeu Vilalta Reixach, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., pp. 212-216.

**139** La mateixa conclusió a Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», ob. cit., p. 9.

**140** Crític amb la falta d'«ambició» estatutària quant a l'atribució de la competència en l'àmbit financer i electoral dels ens locals s'ha mostrat Joan Ridao Martín en el seu treball «El nou Estatut i...», ob. cit., pp. 7-8.

Tot i que certament amb la nova distribució de competències es limita la competència bàsica de l'Estat respecte a la situació anterior, existeix encara un àmbit de compartició en matèria de règim local en general (en allò no inclòs en el 160.1 EAC) així com en matèria de finançament local (art. 218 EAC), a més d'un camp encara privat a la intervenció de la Generalitat: el règim electoral dels ens locals constitucionalment garantits (art. 160.3 EAC). Així mateix, més enllà dels límits derivats del mateix text estatutari, no cal oblidar que l'exclusivitat de la competència autonòmica es veurà limitada per altres títols competencials exclusius i horitzontals de l'Estat amb els quals pugui concórrer.

### **6.3 · El nou model d'organització territorial: principis estatutaris**

Recuperant el plantejament teòric amb el qual iniciàvem aquest apartat i una vegada conegut l'abast de la nova posició institucional dels governs locals catalans en l'àmbit autonòmic i de la nova distribució competencial en allò que afecta la matèria local, ens centrarem ara en la tercera de les dimensions de la interiorització autonòmica portada a terme per l'EAC. Això suposa, doncs, endinsar-nos en la descripció de les grans línies substantives del nou model d'organització territorial<sup>141</sup> i al seu torn tancar el nostre discurs sobre l'evolució de la vegueria en el context històrico-polític de Catalunya.

Com hem dit, la voluntat del legislador estatutari en aquest punt és la d'interioritzar, dintre del marc Constitucional, l'organització administrativa del territori autonòmic per tal d'establir un model territorial que respongui a les singularitats pròpies de la planta administrativa catalana i acabi amb les ineficiències del model creat en 1987. A continuació analitzarem, doncs, els principals trets que configuren l'articulació dels diferents nivells de govern i administració local en el territori de Catalunya, amb una aten-

---

**141** L'aproximació al tema ho és, doncs, des d'un vessant substantiu. No ens referirem a la dimensió competencial, que ja hem realitzat en l'epígraf anterior, en tractar el contingut de l'article 151 EAC relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'«organització territorial». No obstant això, apuntem, per a completar el que s'ha dit anteriorment en el text, que segons l'article 150 EAC correspon a la Generalitat, en matèria d'organització de la seva administració, la competència exclusiva sobre: a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial; b) Les diferents modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa.

ció especial al nivell supramunicipal o de segon grau, en el qual s'inclou la nova vegueria.

Des d'aquesta perspectiva, l'anàlisi de la regulació estatutària sobre l'organització territorial de Catalunya es caracteritza fonamentalment per la seva ruptura amb el model de l'Estatut precedent; ruptura que no supera, però, algunes de les ambigüitats contingudes en el text de 1979 i que, d'altra banda, són difícilment evitables quan es tracta de normes que, com l'estatutària, requereixen àmplies majories per a la seva aprovació. És més, el consens que moltes vegades es busca en aquest tipus de «normes institucionals», amb clara vocació de permanència, fa que en moltes ocasions el seu contingut hagi de limitar-se al grau de principis o criteris generals, perquè sigui el legislador ordinari qui concreti posteriorment el disseny dels grans principis.

Fet aquest apunt previ, que vol posar de manifest l'obertura i flexibilitat del model territorial perfilat per l'EAC, delimitarem a continuació els seus trets principals, tenint en compte que operaran com a límit material indisponible per al legislador infraestatutari encarregat del seu desenvolupament.

### *1 · Pluralitat de nivells territorials d'organització supramunicipal*

La primera nota que es deriva de la regulació estatutària és la potencial multiplicitat d'àmbits territorials i de corresponents administracions públiques al seu servei que poden actuar en el territori autonòmic i, particularment, en el nivell supramunicipal.<sup>142</sup> Aquesta multiplicitat i diversitat d'ens territorials està anunciada ja en l'article 2.3 EAC, que, com sabem, es refereix a «municipis, vegueries, comarques i altres ens locals que les lleis determinin» com a ens en els quals la Generalitat s'organitza territorialment.

En primer lloc, l'EAC configura un nivell supramunicipal, on necessàriament han d'existir les vegueries (art. 83.1 EAC) i les comarques (art. 83.2 EAC) i on addicionalment poden crear-se, en els termes definits pel legislador autonòmic, àrees metropolitanes (art. 93 EAC) i ens basats en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis (art. 83.3 EAC). Així

---

<sup>142</sup> En aquest sentit, Carrillo López, Marc. «L'administració local...», p. 44. També Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, p. 13. Font Llovet, Tomàs. «Estado autonómico y...», *ob. cit.*, p. 20.

mateix, s'ha produït per primera vegada l'accés del nivell inframunicipal a un text estatutari català, a través de l'art. 86.7 EAC, que disposa la possibilitat que es constitueixin entitats municipals descentralitzades.

En conseqüència, el model d'organització territorial dissenyat pel legislador estatutari permet que el nivell local pugui descompondre's en tres «subnivells» locals de govern, construïts al voltant del municipi, el qual s'erigeix en la instància central del model:<sup>143</sup> nivell supramunicipal, municipal i inframunicipal.

Si bé d'entre totes les entitats locals esmentades només municipi, vegueria i comarca tenen caràcter estatutàriament obligatori o necessari, és una constatació fàctica que el nivell supramunicipal definit per l'EAC es caracteritza per una potencial pluralitat de nivells territorials. No obstant això, no és menys cert que aquesta pluralitat pot ser o no potenciada pel legislador en el desenvolupament de les previsions estatutàries.

## 2 · L'organització territorial bàsica: municipis i vegueries

Segons l'article 83.1 EAC, «Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries». Més enllà de la novetat que representa la seva ubicació sistemàtica (dintre del capítol del govern local, inclòs en el títol de les institucions), aquest precepte concentra, al nostre entendre, el canvi de model territorial perfilat per l'EAC.<sup>144</sup> A diferència de l'antic article 5.1 EAC 1979, que estructurava l'organització territorial catalana «en municipis i comarques», el primer apartat del vigent article 83 EAC confirma, d'una banda, el paper central del municipi en l'organització territorial catalana i, d'altra, atribueix un paper també fonamental en ella a una entitat territorial fins al moment inexistent (almenys nominativament) en l'ordenament jurídic postconstitucional: la vegueria. I cal avançar ja que ho fa en detriment de la comarca, que, si bé seguirà sent «en tot cas» part de l'àmbit supramunicipal, deixa de ser element estructural (o bàsic)

---

<sup>143</sup> Sobre la centralitat del municipi en el nostre ordenament jurídic, Galán Galán, Alfredo; Roig Molés, Eduard; Serrano Núñez, Carles. «L'ens local receptor dels competències», a Galán Galán, Alfredo (ed.). *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*. Vol. I, «Estudi general». Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006, pp. 123-154.

<sup>144</sup> El professor Josep Mir Bagó ho ha definit com un profund trencament en relació amb l'EAC 1979. Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 96.

de l'organització territorial, caràcter només reservat, com diem, a municipis i vegueries.

De totes maneres, l'EAC no identifica expressament quines conseqüències pràctiques es deriven de la caracterització d'una entitat local com a bàsica en l'organització territorial, si bé del mateix text estatutari poden deduir-se algunes manifestacions d'aquest caràcter «bàsic» (entès aquí com a fonamental). Principalment, ens referim a l'article 85 EAC, que només enumera municipis i vegueries com a ens representats en el Consell de Govern Locals; així mateix l'EAC només reconeix expressament autonomia per a la gestió dels seus interessos a municipis (art. 86.3 EAC) i vegueries (art. 90.2 EAC). No sembla, doncs, una simple coincidència que ambdós ens, caracteritzats com a bàsics en l'organització del territori intrautonòmic, siguin també els únics que ostenten la representació en el Consell de Govern Locals i que tenen garantida estatutàriament l'autonomia en l'exercici de les seves competències.

En qualsevol cas, l'aparent equiparació entre municipis i vegueries es dilueix immediatament si ens atenim a la regulació específica de cadascun d'ells, continguda en les seccions segona i tercera, respectivament, dintre del capítol VI del títol II.

Quant al municipi, ja hem vist que l'EAC incorpora per primera vegada al nivell estatutari el reconeixement de l'autonomia municipal. No obstant això, cal destacar que ho fa a més garantint al municipi «un nucli de competències pròpies» (art. 84.1 EAC),<sup>145</sup> amb la qual cosa es reforça aquesta garantia enfront del legislador. A més d'aquesta garantia reforçada de l'autonomia municipal, l'aparent equiparació institucional amb la vegueria es trenca en l'article 86.1 EAC, que declara que «el municipi és *l'ens* local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics». D'aquesta manera, l'Estatut encomana al municipi una doble funcionalitat (d'estructuració del territori i de participació política), alhora que l'erigeix en peça fonamental sobre la qual s'estructura el model territorial autonòmic, i reconeix i garanteix la seva autonomia.

---

**145** No obstant això, el llistat de competències pròpies que estableix l'article 84.2 EAC es refereix al *conjunt* de governs locals (i no específicament al municipi), de tal manera que la distribució concreta de responsabilitats administratives entre els diferents governs locals queda en mans dels principis de capacitat de gestió, subsidiarietat i diferenciació (d'acord amb l'art. 84.3EAC). Malgrat això, com diem en el text, només el municipi té estatutàriament reconegut «un nucli de competències pròpies».

Per la seva banda, la vegueria es configura estatutàriament amb una doble dimensionalitat: d'una banda, és el govern intermunicipal de cooperació local, i, d'una altra, és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis (art. 90.1). A pesar d'aquesta doble naturalesa, l'EAC se centra fonamentalment en la seva regulació com a entitat local. A ella dedica l'article 91, en el qual atribueix el seu govern i administració als consells de vegueria, que, d'acord amb l'apartat tercer del precepte, «substitueixen les diputacions». Finalment, es remet la creació, modificació i supressió, així com el desenvolupament del règim jurídic de les vegueries a la regulació per llei del Parlament de Catalunya, amb l'expressa salvaguarda que, en cas d'alteració dels límits provincials, aquesta «es portarà a terme d'acord amb el previst en l'article 141.1 de la Constitució» (art. 91.4), que exigeix que aquesta modificació es faci mitjançant l'aprovació d'una llei orgànica.

Sens dubte, aquesta succinta però primera exposició que fem sobre la regulació estatutària de les vegueries posa ja en alerta sobre els eventuais conflictes jurídics que poden sorgir, especialment en la seva relació amb la província. Prova d'això és que els articles 90 i 91 EAC es troben entre els impugnats davant el Tribunal Constitucional, com a conseqüència de la seva eventual inconstitucionalitat. Ocasíó tindrem per a tornar sobre aquesta qüestió i intentar aclarir l'abast d'aquesta regulació. No obstant això, ara ens interessa principalment situar l'aparició de la vegueria en l'ordenament jurídic i posar de manifest la centralitat amb la qual el legislador estatutari ha decidit configurar-la com un ens de l'organització territorial bàsica catalana.

### *3 · El nou paper de la comarca*

Més enllà del nivell bàsic de l'organització territorial, l'EAC preveu l'existència de la comarca en els termes següents: «L'àmbit supramunicipal està constituït, en tot cas, per les comarques, que ha de regular una llei del Parlament» (art. 83.2 EAC). La configuració estatutària de la comarca és completada per l'article 92 EAC, que la defineix com un «ens local amb personalitat jurídica pròpia i [...] formada per municipis per a la gestió de competències i serveis locals» alhora que remet a una llei del Parlament la seva creació, modificació i supressió, així com l'establiment del seu règim jurídic.

D'acord amb aquestes previsions, podem convenir que la reforma estatutària suposa un canvi de plantejament en la concepció de la comarca res-

pecte a la situació de partida de 1979, que té per objectiu la seva conservació en un plànol secundari.<sup>146</sup>

Si bé no utilitzava la qualificació de «bàsica», l'EAC de 1979 sí que situava la comarca com un element estructural, al costat del municipi, de l'organització territorial de la Generalitat (article 5.1). I, malgrat que alguns autors apostaven ja per una configuració més flexible de l'ens comarcal,<sup>147</sup> la majoria de la doctrina<sup>148</sup> va acabar sostenint l'origen estatutari de la territorialitat de la comarca; caràcter territorial que va ser finalment confirmat per la legislació autonòmica de règim local, i la vigència del qual ha conduït a un model acumulatiu d'organitzacions territorials, com a conseqüència de la superposició funcional entre comarca i província.

En aquest context, l'EAC configura la comarca com un ens local integrat en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.3 EAC), d'existència necessària, però que no forma part de la seva organització territorial bàsica. Aquesta regulació ha d'entendre's en el marc de les intenses negociacions polítiques que es van portar a terme en els últims moments de la tramitació de la PrEAC al Parlament català; i en concret, en el marc del grup de treball creat *ad hoc* en el si del Parlament per a l'ordenació i recomanació d'esmenes transaccionals. Recuperant les reflexions que fèiem en pàgines anteriors, mentre que els grups parlamentaris PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA plantejaven, d'acord amb els estudis previs que s'elaboraven en seu governamental,<sup>149</sup> una configuració estrictament potestativa i ins-

---

146 Així ho defensen Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 96; Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, p. 45; Ridao, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, p. 20.

Aquesta tendència de reducció del paper de la comarca s'observa també en la reforma estatutària valenciana, que estableix el caràcter potestatiu de la divisió comarcal (art. 65 EACV), enfront de la necessària existència que recollia el text derogat (art. 46 EACV 1982). Per contra, el nou Estatut aragonès, recollint el procés de comarcalització portat a terme en els últims anys, potencia les comarques en tot el text i les defineix com a «elements fonamentals per a la vertebració territorial aragonesa» (art. 83.1 EAAr).

147 Font Llovet, Tomàs. «Perspectivas de organización...», *ob. cit.*, pp. 332-336. Defensa una configuració institucional i no territorial de la comarca.

148 Entrena Cuesta, Rafael. «Organització territorial (art. 5)», *ob. cit.*, p. 208. Argullol Murgadas, Enric. «Les opcions de l'organització territorial de Catalunya», a AADD. *La comarca com a ens territorial*. Barcelona: EAPC, 1984, p. 65; Arróniz i Morera De La Vall, M. Àngels. «L'organització comarcal», *Autonomies*, núm. 21, 1996, p. 135 i ss.

149 Com s'ha assenyalat, «els successius avantprojectes de llei territorial elaborats des de l'executiu català en 2003-2006 preveïen reduir la funcionalitat bàsica de les comarques a la mateixa d'un ens de gestió al servei de la prestació d'obres i serveis de competència municipal, [...], al mateix temps que com a ens encarregat de les funcions de competència municipal amb afectació sobre àmbits d'interessos plurimunicipals. En aquest sentit, els consells comarcals no hau-

trumental de l'ens comarcal, CiU va defensar la seva consideració com a peça «bàsica» de l'organització territorial. Si bé tant la proposta inicial presentada per la ponència conjunta com el text proposat en comissió parlamentària recollien en essència la primera de les posicions apuntades i situaven la comarca en l'àmbit de la més estricta voluntarietat,<sup>150</sup> les negociacions finals en fase autonòmica, en el marc del citat grup de treball, van deixar la comarca en una opció intermèdia que planteja alguns dubtes interpretatius.<sup>151</sup>

Aquest grup de treball va recomanar l'adopció de sengles textos transaccionals a partir de diverses esmenes presentades per CiU en relació amb el llavors article 79 i d'addició de dos nous articles (84 *bis* i 84 *ter*), que, després de la seva aprovació definitiva pel Ple i ja que no van ser objecte de modificació per les Corts Generals, van donar lloc a la redacció avui vigent dels articles 83 i 92 EAC, respectivament.<sup>152</sup>

En aquest sentit, sembla clar que la comarca és un ens local de necessària existència, però que no s'equipara a municipis i vegueries en la mesura que no forma part de l'organització territorial bàsica.<sup>153</sup> Al seu torn,

---

rien disposat de competències pròpies, sinó que els haurien estat delegades pels municipis o per les vegueries». Ridao Martín, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, pp. 20-21.

**150** D'acord amb els termes que recollia el text de la PrEAC després del dictamen de la Comissió d'Organització i Govern Local. *BOPC* núm. 213, d'1 d'agost de 2005. L'aleshores article 87 PrEAC disposava que «1. La comarca es configura com a ens local fonamentat en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis. 2. Correspon a la comarca la gestió de competències i serveis locals que li encomanin els ajuntaments del territori respectiu o que li puguin delegar la vegueria respectiva i l'Administració de la Generalitat. 3. L'òrgan principal de govern de la comarca és format per tots els alcaldes dels municipis que la integren. 4. La creació, la modificació i la supressió de les comarques, i també l'establiment del règim jurídic d'aquests ens, es regulen per una llei del Parlament».

**151** Una altra interpretació defensa que l'opció que va prosperar en el debat final va ser la que «les comarques haurien de respondre essencialment a la voluntat de col·laboració i associació dels municipis que les integren». Ridao Martín, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, p. 20 nota al peu. No obstant això, en la nostra opinió, sembla clar que l'opció final no és la pretesa per aquells qui defensaven la voluntarietat de la comarca, ja que aquesta ha d'existir «en tot cas», com tampoc la dels qui defensaven que fos element bàsic en l'organització territorial, ja que l'ens comarcal queda fora de l'article 83.1 EAC. Una vegada més el pacte polític va tenir com a resultat l'ambigüitat jurídica.

**152** En coherència amb la configuració de la comarca com un ens estatutàriament necessari, es va recomanar l'aprovació d'un text transaccional entre l'article 2.3 i l'esmena núm. 5 presentada per CiU en relació amb aquest precepte, segons el qual s'introduïa la referència específica a les comarques entre els ens locals que formen part del sistema institucional de la Generalitat.

**153** I, en conseqüència, no té reconeguda la seva representació en el Consell de Govern Locals (art. 85 EAC).

l'EAC sembla dotar la comarca d'una naturalesa i funcionalitat diferents de les que té en l'actual legislació catalana,<sup>154</sup> ja que no reconeix expressament (encara que tampoc nega) el seu caràcter territorial ni la seva autonomia per a la gestió d'interessos propis.<sup>155</sup> No obstant això, sí que té atribuïda la qualitat d'ens local amb personalitat jurídica pròpia i uns fins definits de manera genèrica com «la gestió de competències i serveis locals».

Davant d'aquest context, alguns autors afirmen que la comarca s'ha situat clarament en un paper secundari i que, en conseqüència, «algunes parts del territori poden acabar perfectament sense organització comarcal».<sup>156</sup> Tanmateix, sembla que una interpretació literal de l'article 83.2 EAC («en tot cas») i del mateix *iter* parlamentari (que ha exclòs la comarca dels ens de l'article 83.3 EAC, que es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació municipals) dificultarien aquesta possibilitat. Ara bé, una interpretació sistemàtica<sup>157</sup> acostaria la comarca als ens de caràcter associatiu, com les mancomunitats, en la mesura que la definició funcional que l'article 92.1 EAC realitza sobre la comarca s'assembla a la que el 87.2 EAC fa sobre aquests altres ens.<sup>158</sup>

Al nostre parer, el pretès canvi de plantejament respecte a la comarca ha quedat en bona part frustrat per les transaccions parlamentàries que es van precipitar en els últims dies de la tramitació de la proposta estatutària en fase autonòmica. No obstant això, el mateix acostament de les diferents posicions polítiques respecte a aquest punt ha suposat que la configuració final que l'EAC fa de la comarca sigui notablement oberta, a causa de la seva ambigüïtat. En aquest sentit, excepte la possibilitat de suprimir l'existència de l'ens comarcal, que queda clarament proscripida per la dicció literal de l'article 83.2 EAC, el legislador autonòmic podrà dotar-la o no de caràcter territorial, així com d'autonomia per a la gestió d'interessos propis, o

---

**154** El vigent Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, estableix en el seu article tercer que «el municipi, la comarca i la província tenen naturalesa territorial i tenen autonomia per a la gestió dels interessos respectius». (La cursiva és nostra.)

**155** A diferència del que succeeix amb la vegueria (art. 90.2 EAC).

**156** Mir Bagó, Josep. «La regulació de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 96.

**157** Com la proposada per Ferret i Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, p. 45.

**158** L'article 87.2 EAC disposa que: «Els municipis tenen dret a associar-se amb uns altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a *exercir les seves competències, així com per a exercir tasques d'interès comú*. A tals efectes, tenen capacitat per a establir convenis i crear i participar en mancomunitats, consorcis i associacions, així com adoptar altres formes d'actuació conjunta. Les lleis no poden limitar aquest dret si no és per a garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda». (Les cursives són nostres).

configurar-la, en l'altre extrem, com un ens instrumental de mera gestió. La referència a les «competències i serveis *locals*» és, en la nostra opinió, suficientment àmplia perquè el desenvolupament legislatiu pugui recuperar l'existència d'interessos comarcals propis o, per contra, entengui que la comarca ha de ser un ens clarament instrumentalitzat en funció de les necessitats del municipi. Sens dubte, atesa la configuració de la vegueria com a govern de cooperació local dotat d'autonomia i de caràcter territorial, sembla que l'opció legislativa més coherent amb els principis de racionalitat i simplificació administrativa seria la definició de la comarca com un ens de naturalesa institucional o instrumental. En cas contrari, les denúncies de superposició funcional entre comarques i províncies estan destinades a repetir-se en el futur entre comarques i vegueries.

#### *4 · El silenci estatutari en relació amb la província*

A diferència de l'EAC 1979, que sí reconeixia —encara que de manera residual— l'existència de la província a Catalunya, el nou EAC no es refereix a ella quan defineix l'organització territorial de Catalunya. En efecte, la província no apareix esmentada entre els ens locals que s'integren en el sistema de la Generalitat (art. 2.3 EAC) ni tampoc en l'article 83 EAC, on —com és sabut— s'exposen, en una funció similar a la que complia l'article 5 de l'Estatut derogat, els elements integrants de l'organització territorial de Catalunya. És més, en tot el capítol dedicat al govern local no trobem cap referència explícita a l'ens local provincial. Al llarg del nou text estatutari existeixen únicament quatre referències a alguns elements de la província i ho són de caràcter accessori o adjectiu.

La primera de les referències la trobem en l'art. 91.3 EAC, que —com ja hem avançat— estableix que els «consells de vegueria substitueixen les diputacions». Si bé no apareixen adjectivades, aquestes diputacions no són altres que les provincials. Així mateix, el següent apartat del mateix article 91 EAC, després de reservar al legislador autonòmic la creació, modificació, supressió i desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, recorda el límit establert per l'article 141.1 CE. S'adverteix, doncs, que l'alteració dels límits provincials requerirà llei orgànica.

Adicionalment, trobem dues altres referències estatutàries a la província, que mantenen, però, el caràcter adjectiu que hem assenyalat abans i que, en aquest cas, són a més alienes a la seva dimensió d'entitat local, ja que es

refereixen a la província com a divisió per al compliment de les activitats de l'Estat. En primer lloc, l'apartat a) de l'article 98.2 EAC disposa que, entre les atribucions del Consell de Justícia de Catalunya,<sup>159</sup> es troba la de participar en la designació, entre d'altres, dels presidents de les *Audiències Provincials*». Finalment, la Disposició adicional 15 de l'EAC estableix que «l'Estat, en compliment del principi de transparència, publicarà la liquidació *provincial* dels diversos programes de despesa pública a Catalunya».

En definitiva, cal posar en relleu l'opció conscient del legislador estatutari de no esmentar la província-ens local, de substituir el seu òrgan de govern i administració (la diputació) per un altre ens de caràcter representatiu (el consell de vegueria) i advertir, en última instància, sobre la necessitat que l'alteració del territori provincial requereix la intervenció de les Corts Generals per llei orgànica. D'acord amb les històriques reticències del catalanisme polític a la divisió provincial que ja hem assenyalat i la voluntat de crear un model propi i interioritzat d'organització territorial, podem dir —avançant algunes de les nostres conclusions— que el tractament que l'EAC fa de la província és un nou episodi (com els escomesos per l'EAC de 1979, la Llei 6/1980, sobre les diputacions catalanes, o la Llei 5/1987, de règim provisional de les diputacions) en la voluntat autonòmica per trobar una alternativa a la divisió provincial. Així, es pretén adequar la planta administrativa catalana a les seves singularitats històriques, econòmiques i geogràfiques, però també i sobretot, recuperant les recomanacions de l'Informe Roca en aquest punt, tenint en compte els principis de racionalitat, eficiència i simplificació administratives, fent-ho amb el màxim respecte al marc constitucional.

A aquests efectes, cal apuntar, finalment, que el silenci estatutari respecte a l'ens local provincial no és nou ni exclusiu de l'EAC. Al marge del cas particular de les comunitats autònomes uniprovincials, on l'ens provincial va ser assumit per la comunitat autònoma, cal assenyalat que, entre les comunitats pluriprovincials,<sup>160</sup> el vigent Estatut d'autonomia de Canàries

---

**159** El Consell de Justícia de Catalunya és l'òrgan de govern del poder judicial a Catalunya, que actua com a òrgan desconcentrat del Consell General del Poder Judicial, sense perjudici de les competències d'aquest últim, d'acord amb allò previst en la Llei orgànica del poder judicial (art. 97 EAC). Les seves atribucions, composició, organització, funcionament i el control dels seus actes estan regulats en els articles 98 a 100 de l'EAC.

**160** És també excepcional el règim dels Territoris Històrics a la Comunitat Autònoma del País Basc, que ocupen el lloc de les províncies en aquesta comunitat, en exercici dels drets històrics reconeguts i emparats per la disposició adicional primera de la CE i en els termes establerts pel mateix EAPV (Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre).

obvia qualsevol referència a la província com a ens local<sup>161</sup> i l'Estatut d'autonomia de Galícia es refereix a ella únicament com a possible destinatària de competències autonòmiques (art. 41 EAG). Quant als antecedents catalans, cal dir que la Proposta d'Estatut (Estatut de Sau) elaborada per l'Assemblea de Parlamentaris catalans creada de conformitat amb l'article 151.2 CE i que desembocaria en l'EAC 1979, va optar per no recollir la província com a entitat local i establir una sèrie de disposicions transitòries que suposaven el traspàs dels serveis de la diputació provincial, si bé finalment la tramitació a les Corts Generals va incloure el ja comentat article 5.4 EAC 1979.<sup>162</sup>

## 5 · Els principis rectors de les relacions entre els governs locals

Partint de la centralitat atorgada al municipi i de la garantia estatutària de la seva autonomia, cal tenir en compte que l'article 84.3 EAC recull una sèrie de principis generals que han de regir les relacions entre els diferents ens locals i, específicament, en la concreta distribució de tasques que l'apartat anterior assigna, amb caràcter genèric, a tots els governs locals. En aquest sentit, caldrà tenir en compte la capacitat de gestió dels diferents ens locals, el principi de subsidiarietat, el principi de diferenciació i el principi de suficiència financera.

Si bé cal destacar l'encert del legislador en el reconeixement estatutari del principi de diferenciació com un important pas en la superació del tradicional uniformisme del nostre Dret Local,<sup>163</sup> i en l'atenció als principis

---

**161** No obstant això, cal precisar que la disposició adicional sisena de l'encara vigent Estatut d'autonomia de Canàries (Llei orgànica 10/1982, de 10 d'agost) estableix que «las competencias, medios y recursos que, de acuerdo con el ordenamiento vigente, corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasados a las Instituciones de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, se constituirá una Comisión Mixta formada por los representantes de los poderes de la Comunidad Autónoma y de los Cabildos Insulares, que procederá a la asignación concreta de aquellas competencias, medios y recursos, ajustándose a un calendario aprobado al respecto por los órganos insulares. A los actuales integrantes de las plantillas de dichos Organismos les serán respetados todos los derechos, de cualquier orden y naturaleza que le correspondan en el momento del traspaso».

**162** Així ho diu, en referir-se als antecedents de l'article 5 EAC 1979, Entrena Cuesta, Rafael. «Organització territorial...», *ob. cit.*, p. 207.

**163** Sobre la denúncia de l'uniformisme en el nostre Dret local, vegeu Nieto García, Alejandro. «Organización local: uniformismo y variedad», a Martín-Retortillo Baquer, Sebastián: *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid: Alfaguara, 1973, vol. II,

de capacitat de gestió i suficiència financera com a forma de garantir la racionalitat i efectivitat en l'exercici de les competències i en la prestació dels serveis atribuïts als governs locals, s'ha criticat la concreció feta per l'EAC del principi de subsidiarietat. Apartant-se del seu sentit tècnic tradicional (en els termes de la Carta Europea d'Autonomia Local), que es refereix a la relació entre ens locals i ens subcentrals o estatals, l'EAC sembla haver-lo configurat exclusivament com un criteri de distribució de tasques entre els mateixos governs locals, lluny de potenciar una futura descentralització de competències autonòmiques com a manifestació de la proximitat inherent a la subsidiarietat.<sup>164</sup>

---

pp. 14-156. També, més recentment, Ortega Álvarez, Luis. «Diferenciación enfront d'uniformitat en l'organització territorial local», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Marcial Pons-Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pp. 77 i ss.

**164** Torres Cobas, Ferran. «Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, p. 117. A aquesta crítica se suma també Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, p. 14.

## **II**

# **CONFIGURACIÓ ESTATUTÀRIA DE LA VEGUERIA**



Contextualitzats els orígens i la vigència històrica de la vegueria, així com la seva reaparició en el marc de la interiorització autonòmica del règim local i de l'organització territorial que realitza el nou EAC, és ara el moment d'aprofundir en l'estudi dels trets amb els quals aquesta institució està caracteritzada en el text estatutari.

L'EAC dedica a la regulació específica de la vegueria els seus articles 90 i 91, que componen la secció tercera («La vegueria») del capítol VI («El Govern local») del títol II («De les institucions»). La centralitat que adquireixen aquests preceptes en la nostra anàlisi justifica la seva reproducció literal en les següents línies:

Article 90. La vegueria.

1. 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.
2. La vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos.

Article 91. El Consell de Vegueria.

1. El govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al Consell de Vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria.
2. El president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres.
3. Els consells de vegueria substitueixen les diputacions.
4. La creació, modificació i supressió, així com el desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, es regulen per llei del Parlament. L'alteració, si escau, dels límits provincials es portarà a terme d'acord amb el previst en l'article 141.1 de la Constitució.

A més d'aquests dos preceptes, completen el fins a ara únic règim jurídic vigent de la vegueria algunes referències concretes que a aquesta institució conté la nova norma estatutària en seu distinta de l'assenyalada. Particularment, la vegueria apareix també citada de forma expressa en els articles 2.3 EAC (sobre l'organització territorial de la Generalitat), 83.1

EAC (organització territorial de Catalunya)<sup>165</sup> i 85 EAC (Consell de Govern Locals). Així mateix, altres referències genèriques, com les relatives als «governos locals» (art. 84 EAC), a les «hisendes locals» (en el capítol III del títol VI), a les «administracions públiques» o fins i tot a la mateixa Administració de la Generalitat incidiran també en la configuració estatutària del seu règim jurídic, ja que —com hem avançat i de seguida detallarem— la vegueria és alhora entitat local territorial (govern local) i administració perifèrica de la Generalitat.

D'aquest conjunt normatiu es poden extreure, doncs, els trets essencials amb els quals l'EAC dissenya la vegueria; trets a partir dels quals, com veurem, haurà de treballar el legislador autonòmic (amb la intervenció, si escau, de l'estatal) per a la implantació de la divisió territorial en vegueries. A continuació, sistematitzem aquestes característiques, distingint, d'una banda, la seva regulació substantiva i, d'una altra, la incidència que el nou sistema de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria local (ja descrit *supra*) pot tenir en relació amb el desenvolupament legislatiu de la vegueria. En aquest sentit, cal advertir que el present capítol té un caràcter principalment descriptiu, amb la finalitat d'exposar els caràcters que defineixen la vegueria en l'EAC i, accessòriament, apuntar els eventuais problemes o limitacions que es deriven d'ella. Deixem per al pròxim capítol la concreta delimitació dels problemes detectats i algunes línies interpretatives per a la seva resolució.

## **1 • Regulació substantiva: trets caracteritzadors de la vegueria estatutària**

### **1.1 • Naturalesa estatutària de la vegueria**

La primera nota que serveix per a descriure la configuració estatutària de la vegueria és precisament la constatació de la seva previsió normativa i que aquesta es produeixi en la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. De l'afirmació anterior, que podria semblar una obvietat a aques-

---

<sup>165</sup> Tot i que la rúbrica de l'article 83 EAC es refereix a l'«organització territorial *del govern local* de Catalunya», tal com es dedueix del contingut del mateix precepte i de la literalitat del seu primer apartat, cal entendre que aquest article regula l'organització territorial de la Comunitat Autònoma (de Catalunya), tot determinant els ens locals que s'hi inclouen.

tes alçades del nostre discurs, es deriven, però, algunes reflexions generals, que són, al nostre judici, transcendents per a comprendre la naturalesa i configuració de la vegueria actual.

En primer lloc, podem plantejar-nos quin és el paper que cal atorgar a l'EAC en relació amb la vegueria o, dit d'una altra manera, quines són les conseqüències que de la seva expressa previsió estatutària poden derivar-se per a la «vida» de la mateixa institució.

En la nostra opinió, la previsió de la vegueria per l'Estatut no fa sinó dotar-la d'una intensa garantia normativa, com a conseqüència de la rigidesa a què està sotmesa la reforma estatutària i de la superioritat jeràrquica de l'Estatut, que protegeix la institució estatutària enfront del legislador, tant autonòmic com estatal.<sup>166</sup> En concret, podem dir que aquesta garantia s'estén en un doble sentit, tant subjectiu com objectiu.

Des d'una perspectiva subjectiva, la garantia estatutària de la vegueria comporta la protecció de la seva existència, de tal manera que només pot ser suprimida amb una nova reforma estatutària. I això és així perquè també així ho ha previst el mateix EAC. No en va la vegueria es configura com un ens necessari (no potestatiu) en l'organització territorial de Catalunya, sense que la seva existència depengui de la voluntat del legislador infraestatutari ni sigui deixada a l'exercici de la llibertat associativa municipal.<sup>167</sup>

Així mateix, la garantia estatutària s'estén també a l'àmbit objectiu, de tal manera que el contingut material amb què l'Estatut defineix la vegueria és al seu torn indisponible per al legislador, que haurà de respectar-lo en qualsevol desenvolupament que faci sobre aquesta institució. En aquest sentit, es garanteixen totes i cadascuna de les característiques previstes en els articles 90 i 91 EAC, que analitzarem en els següents apartats: la doble dimensionalitat de la vegueria (ens local i administració perifèrica autonò-

---

**166** Sobre la superioritat jeràrquica de l'Estatut respecte a la legislació estatal i autonòmica, ens remetem a les explicacions i matisos que realitzem en l'apartat 1 del capítol III.

**167** Contràriament al que succeeix amb la resta d'ens supramunicipals previstos per l'EAC, amb l'excepció ja comentada de la comarca. És en aquest sentit com ha d'interpretar-se l'article 83.3 EAC en relació amb el 93 EAC. Així, el primer d'aquests preceptes estableix que la resta d'ens supramunicipals que creï la Generalitat es fonamenten en la col·laboració i associació dels municipis, a la qual cosa l'article 93 afegeix «i en el reconeixement de les àrees metropolitanes». Amb això es vol posar en relleu, en la nostra opinió, la diferent naturalesa dintre del conjunt d'aquests «altres ens locals supramunicipals» (tots ells estatutàriament potestatius), ja que mentre que mancomunitats, consorcis i associacions municipals són exercici del dret d'associació municipal en els termes previstos legalment (art. 87.2 EAC), les àrees metropolitanes són de creació legal (art. 93 EAC).

mica) i, particularment, les notes pròpies amb què es defineix la vegueria-ens local: la seva autonomia i personalitat jurídica pròpia, la seva naturalesa territorial i l'atribució del seu govern i administració autònoms al consell de vegueria, entre altres.

Dit això, no cal oblidar que, tal com ha assenyalat la doctrina, l'operativitat d'aquesta garantia serà distinta en funció del moment de desenvolupament estatutari en què ens trobem.<sup>168</sup> I, per tant, no operarà igual si l'Estatut suposa un reforç a una realitat preexistent que si el que fa és projectar una realitat futura. Així, en el primer cas, la garantia té un efecte permanent i immediat: el legislador no podria, per antiestatutària, procedir a la dissolució de l'ens local. En el segon cas, el que es dóna és un mandat positiu al poder legislatiu perquè promogui les condicions necessàries que facin real la previsió estatutària.

Si intentem aplicar aquesta distinció al cas particular de la vegueria, que ens permeti determinar els efectes reals d'aquesta garantia estatutària, se'ns planteja una qüestió prèvia: és la vegueria una institució preexistent a l'Estatut?

Sense perjudici dels seus antecedents històrics i més enllà d'estudis acadèmics i de propostes de *lege ferenda*, la veritat és que, per primera vegada en el marc de la Constitució de 1978, la institució de la vegueria accedeix, a través del nou EAC, a l'ordenament jurídic. Des d'aquesta perspectiva, pot dir-se que és l'Estatut qui crea la vegueria, qui la incorpora formalment al dret vigent,<sup>169</sup> sense perjudici dels matisos que posteriorment puguem realitzar en especial respecte a la relació entre la vegueria i la província. En concret, la principal novetat de l'EAC és l'agrupació, sota una mateixa denominació i un mateix territori, de dues funcionalitats distintes: l'administració perifèrica de la Generalitat i una entitat de govern local supramunicipal que té caràcter fonamental en l'organització territorial catalana. En conseqüència, per a poder delimitar amb major precisió l'operativitat de la garantia estatutària, es fa necessari analitzar cadascuna d'aquestes dues dimensions o naturaleses de la vegueria i determinar quins són els canvis que es produeixen respecte a la regulació preexistent a l'EAC. A això dediquem els següents apartats del nostre treball.

---

**168** Esteve Pardo, José. *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 205-206.

**169** Així, Font Llovet, Tomàs. «El Govern Local en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Activitat Parlamentària*, núm. 12, 2007, p. 28. També en «Estado autonómico y...», *ob. cit.*, p. 24.

## 1.2 · Doble dimensió de la vegueria

Com diem, una segona característica, aquesta ja d'abast material, amb què l'EAC configura la vegueria és la seva doble dimensionalitat o naturalesa funcional. En concret, l'article 90.1 EAC dota la vegueria d'una doble naturalesa en la mesura que la defineix com l'«àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local» i al seu torn com la «divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis». Amb aquesta complexa definició es vol posar en relleu que sota una mateixa denominació i un mateix àmbit territorial s'acull una doble funcionalitat: la d'entitat local i la d'administració perifèrica de la Generalitat.<sup>170</sup> O dit d'una altra manera, el compliment de tasques o responsabilitats atribuïdes inicialment a diferents ens públics (comunitat autònoma i entitat local supramunicipal) s'exercirà prioritàriament en un mateix àmbit territorial, que rep el nom de vegueria.

A aquestes dues dimensions ressenyades se n'hi podia haver afegit una tercera, la de divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, si hagués prosperat una esmena presentada pel Grup Parlamentari d'ERC durant la tramitació de la proposta de reforma estatutària en seu autonòmica.<sup>171</sup> No obstant això, aquesta esmena no va ser acollida pel Parlament català, atenint-se als arguments del Consell Consultiu de la Generalitat, qui, en el seu dictamen sobre la PrEAC, va afirmar que aquesta previsió estatutària resultava inconstitucional, per vulnerar la competència exclusiva de l'Estat sobre l'organització territorial de la seva pròpia administració perifèrica.<sup>172</sup> En conseqüència, l'EAC no dota la vegueria d'aquesta tercera funcionalitat i, és més, exclou qualsevol esment a ella. A diferèn-

---

**170** Han destacat aquesta doble naturalesa o dimensió de la vegueria: Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 96, i Font Llovet, Tomàs. «El Govern Local en el...», *ob. cit.*, p. 28. També Sanclimens Solervicens, Xavier. «Perspectives...», *ob. cit.*, p. 36.

**171** En concret, l'esmena núm. 151, presentada pel Grup Parlamentari d'ERC proposava l'addició a l'en aquells dies article 85 (avui 90.1 EAC) de la següent frase «així com per al compliment de les activitats de l'Estat». Vegeu Dictamen de la Comissió d'Organització i Govern Local del Parlament de Catalunya (BOPC, núm. 213, d'1 d'agost de 2005, p. 71).

**172** La breu argumentació del dictamen del Consell Consultiu en aquest punt és suficientment clara: «D'aquesta manera, el precepte tracta d'imposar a l'Estat l'obligació d'adequar l'ordenació territorial de la seva administració perifèrica al nou model d'administració local de les vegueries, el qual pot no coincidir territorialment amb l'actual divisió provincial [...] l'Estatut no pot imposar un mandat a l'Estat perquè aquest exerceixi d'una forma determinada una competència exclusiva seva, com és el cas de l'organització territorial de l'administració perifèrica pròpia». Vegeu p. 27 del Dictamen núm. 269.

cia del previst en l'article 5.4 EAC 1979, que reiterava els termes de l'article 141.1 CE en relació amb la província, la nova norma estatutària opta finalment per no pronunciar-se quant a la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat.

D'altra banda, fent coincidir en la vegueria les dues dimensions (govern local supramunicipal i administració perifèrica de la Generalitat) es compleix amb una de les recomanacions del ja comentat Informe Roca (2000), que —recordem-ho— en benefici del criteri de simplificació proposava la refosa institucional de l'àmbit provincial amb el regional o de vegueria (entès aquest últim com a manifestació de la possibilitat de crear demarcacions supracomarçals segons l'article 5.1 EAC 1979). No obstant això, el nou Estatut assumeix només parcialment la proposta de l'Informe Roca, ja que, com s'ha vist, la comissió d'experts va recomanar que la vegueria reunís tant les dimensions d'administració perifèrica de la Generalitat i de govern local com la resta de vessants propis de la província constitucional: la divisió territorial per a les activitats de l'Estat (incloses les funcions judicials) i fins i tot la seva dimensió de circumscripció electoral (en els comicis generals i autonòmics).<sup>173</sup> En qualsevol cas, sembla que —com ja hem assenyalat— el limitat àmbit material de l'Estatut en uns supòsits (divisió territorial de l'Estat, circumscripció per a les eleccions al Congrés i el Senat) i motius d'oportunitat política en altres (circumscripció per a les eleccions autonòmiques) impedié a la nova norma institucional bàsica catalana complir per si sola amb aquesta complexa tasca de refosa. Aquesta conclusió no suposa, tanmateix, cap obstacle perquè el legislador infraestatutari competent (estatal i/o autonòmic) pugui addicionar aquestes o altres dimensions a la vegueria, encara que òbviament no gaudiran en aquest cas de la garantia estatutària que sí que tenen les dues dimensions de les quals aquí hem parlat.

Més enllà que aquesta refosa pugui ser o no completada en els termes exposats (decisió que depèn en bona mesura de la negociació política), el que interessa destacar ara és l'abast de l'opció establerta en l'EAC. En aquest sentit, l'EAC ha decidit dotar la vegueria d'una doble dimensió (ens local i administració perifèrica autonòmica) i, en la nostra opinió, sembla

---

<sup>173</sup> Complementàriament es recomanava, sempre d'acord amb el principi de simplificació administrativa, la possibilitat de refondre o integrar també en la vegueria «funcions d'altres entitats d'àmbit supracomarçal de les previstes en l'article 5.2 EAC per a situacions específiques, quan els àmbits respectius així ho permetin». *Informe sobre la revisió...*, ob. cit., p. 50.

apostar per la coincidència territorial d'ambdues funcionalitats. A aquesta conclusió condueixen tant els treballs previs en els quals s'inspira l'EAC com una interpretació teleològica de la redacció de l'art. 90.1 EAC. El legislador estatutari és, doncs, conscient de la necessitat d'articular tècniques de simplificació administrativa i també de la importància que, en la delimitació de l'organització territorial de la comunitat autònoma, té la definició de l'administració perifèrica autonòmica. I en conseqüència, opta per vincular territorialment l'organització perifèrica de la Generalitat i l'ens supramunicipal bàsic de cooperació local.

Coincidim, per tant, amb Josep Mir que la configuració de la vegueria en l'EAC afavoreix la simplificació de l'organització territorial de Catalunya i facilita la relació i la coordinació de l'Administració local amb la Generalitat.<sup>174</sup> Ara bé, cal matisar el veritable abast d'aquesta simplificació. En la nostra opinió, no podem afirmar que l'atribució d'aquest doble paper a la vegueria comporti una *automàtica* o *immediata* simplificació en les estructures administratives de l'organització territorial catalana,<sup>175</sup> sinó que, certament, amb aquesta previsió normativa el que s'aconsegueix és fomentar o afavorir aquesta simplificació. La simplificació administrativa no s'assoleix amb aquesta mera previsió normativa, sinó que dependrà d'intervencions posteriors en forma de relacions interadministratives o de descentralització. Una altra cosa hauria estat si s'haguessin previst explícitament mesures de descentralització o d'administració indirecta. És més, la impressió que es deriva del text estatutari és que es manté l'existència de dues organitzacions administratives distintes (administració perifèrica autonòmica i administració supramunicipal de caràcter local) que coincidiran quant al seu àmbit territorial d'actuació. Sense perjudici que amb aquesta regulació estatutària s'obliga a una reforma dels límits territorials (d'una administració o l'altra), ja que ara per ara no existeix aquesta coincidència territorial,<sup>176</sup> no es produeix, tanmateix, la supressió de cap estructura organitzativa, més enllà de la substitució (que no eliminació) de la instància de

---

<sup>174</sup> Mir Bagó, Josep. «La regulación de las vequerías...», *ob. cit.*, p. 97. Aquest autor destaca que amb això es corregeix el divorci creat pel model fins a ara vigent, que es basava en les comarques (entitat local) i les vegueries-regions, delegacions territorials (com a administració perifèrica).

<sup>175</sup> Almenys no com a mesura aïlladament considerada i en els termes que l'expressa l'EAC.

<sup>176</sup> En l'actualitat, l'Administració perifèrica de la Generalitat es divideix en set delegacions territorials, mentre que, com és de sobres conegut, són quatre les províncies a Catalunya. Tornarem sobre això en el text.

govern de l'ens central del nivell supramunicipal.<sup>177</sup> Ara bé, malgrat que no hi ha una expressa supressió d'òrgans o estructures administratives, és obvi que la coincidència territorial entre l'entitat local bàsica del nivell supramunicipal i l'administració perifèrica de la Generalitat contribueix a la simplificació administrativa de l'organització territorial catalana, en la mesura que fomenta i afavoreix les relacions interadministratives entre ambdues instàncies de govern.

Tot i que, com estem dient, aquesta interpretació sembla ser la perseguida pel legislador estatutari, no podem deixar d'assenyalar certs inconvenients que una aplicació excessivament rígida podria comportar. No cal oblidar que el fet de preveure en la norma estatutària l'àmbit territorial que ha de tenir l'administració perifèrica de la Generalitat —fent impossible la seva escissió de l'àmbit territorial que s'utilitzi per al govern local intermedi— pot arribar a petrificar l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat, en perjudici de la potestat autoorganitzatòria de la mateixa Administració autonòmica. És per això que caldrà reflexionar sobre la conveniència de derivar o no de l'EAC l'exigència d'aquesta coincidència territorial.

Per a concloure amb l'anàlisi d'aquesta segona nota característica de la vegueria, cal destacar que aquestes dues dimensions a les quals ens estem referint tenen un tractament asimètric o desigual en l'Estatut, quant a la intensitat amb què estan regulades. Així, excepte la referència ja assenyalada de l'última part de l'article 90.1 EAC, que concentra la seva definició, la vegueria-administració perifèrica no rep cap altra regulació específica en el text estatutari. Contràriament, els trets de la vegueria-ens local estan delimitats amb major detall en els articles 90 i 91 EAC. És més, la resta de preceptes que, fora del capítol del govern local, es refereixen a la vegueria ho fan únicament en relació amb la seva dimensió d'entitat local (així, art. 2.3 EAC).

Dit això, ens detindrem en l'examen per separat de cadascuna d'aquestes dues dimensions de la vegueria, per a centrar-nos després, d'acord amb el nostre objecte d'estudi, en els problemes que es deriven específicament de la seva condició de govern local.

---

<sup>177</sup> No s'ha d'oblidar que, segons l'article 91.3 EAC, els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials. No obstant això, seguint amb la nostra argumentació, la mera substitució d'una instància per una altra no suposa, almenys no abstractament considerada, una simplificació en termes administratius. Caldrà tenir en compte, en tot cas, el seu desenvolupament posterior.

### 1.3 · La vegueria com a administració perifèrica de la Generalitat

L'asimetria de l'EAC en la regulació de les dues dimensions de la vegueria a la qual ens referim en concloure l'apartat anterior troba la seva causa, al nostre parer, en l'àmplia capacitat de la qual disposa la comunitat autònoma per a organitzar la seva pròpia administració, com a resultat de l'assumpció estatutària de la competència del 148.1.1er CE i, en última instància, derivada de la seva autonomia constitucionalment garantida;<sup>178</sup> capacitat que està únicament limitada per les previsions dels articles 152.1 i 103 CE.<sup>179</sup> En conseqüència, com ja va afirmar la doctrina en la primera etapa d'implantació de l'Estat autonòmic,<sup>180</sup> els estatuts haurien de limitar-se, quant a l'organització de l'Administració autonòmica, a dictar els principis generals o els models possibles, sense arribar a imposar un sistema determinat ni a regular exhaustivament la matèria. Dintre d'aquest marc

---

**178** Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, 1991, pp. 317-331. Recollint les opinions de Carro, la professora M. Teresa Carballeira Rivera sintetitza aquesta idea en els termes següents: «La propia potestad de autoorganización no requiere de apoyo normativo expreso ya que se sustancia en el concepto mismo de autonomía garantizado constitucionalmente a las Comunidades Autónomas. La capacidad para organizar su propia administración es tan amplia como le permite el orden constitucional, puesto que a estos efectos los pronunciamientos estatutarios cumplen únicamente una función declarativa». (*La provincia en el..., ob. cit.*, p. 328).

**179** L'article 103.1 CE disposa que «l'Administració Pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb ple sometiment a la llei i al Dret».

Per la seva banda, l'article 152.1 CE es refereix a l'organització polític-institucional que han de contenir els estatuts d'autonomia de les CCAA cridades de via ràpida (entre les quals es troba Catalunya): «En els Estatuts aprovats pel procediment a què es refereix l'article anterior, l'organització institucional autonòmica es basarà en una Assemblea Legislativa elegida per sufragi universal d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diverses zones del territori; un Consell de Govern amb funcions executives i administratives, i un President, elegit per l'Assemblea entre els seus membres i nomenat pel Rei, al qual corresponen la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la Comunitat respectiva i l'ordinària de l'Estat dins d'aquella. El President i els membres del Consell de Govern seran responsables políticament davant l'Assemblea. Un Tribunal Superior de Justícia, sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem, culminarà l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma. En els Estatuts de les Comunitats Autònomes podran establir-se els supòsits i les formes de participació d'aquelles en l'organització de les demarcacions judicials del territori. Tot això de conformitat amb el que preveu la Llei orgànica del Poder Judicial i dins la unitat i la independència pròpies d'aquest darrer».

**180** Escribano Collado, Pedro i Rivero Ysern, José Luis. «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA. (A propósito del papel de las Provincias en la administración de las Comunidades Autónomas)», *Revista de Administración Pública*, núm. 104, 1984, p. 84.

seria, doncs, la llei autonòmica «el nivell natural d'exercici i desenvolupament de la potestat organitzatòria de la Comunitat Autònoma».<sup>181</sup> En cas contrari, i tenint en compte que l'Estatut d'autonomia no deixa de ser una llei estatal, s'estaria limitant infundadament la potestat autoorganitzatòria autonòmica.<sup>182</sup>

Serveixin aquestes reflexions com a punt de partida a l'estudi de la veu-geria en tant que divisió territorial de la Generalitat per a l'organització dels seus serveis. Es tracta, doncs, d'analitzar com s'organitza l'Administració de la Generalitat en el territori, més enllà dels seus òrgans centrals, i quina és la incidència que el nou EAC pot tenir sobre aquesta organització.

A nivell teòric, acostumen a distingir-se dos models possibles a través dels quals una administració pot estructurar territorialment la seva organització: el binari i l'indirecte.<sup>183</sup> En el sistema binari existeix una separació completa entre les diferents entitats públiques que actuen en un territori i cada administració gestiona les seves pròpies competències; d'aquesta manera, l'administració territorial superior crea uns òrgans perifèrics específics, que podran coincidir o no amb altres administracions públiques d'àmbit territorial inferior. D'altra banda, l'administració indirecta suposa que en cada nivell territorial actua una única entitat pública, que en uns casos porta a terme funcions pròpies i en uns altres els seus òrgans constitueixen l'instrument utilitzat perquè altres entitats territorials desenvolupin les funcions de les quals són titulars.

Quant a l'Administració catalana, l'EAC 1979 tot just contenia referències a l'organització administrativa de la Generalitat i, a diferència del que succeïa en els estatuts d'autonomia sorgits dels primers Pactes Autonòmics,<sup>184</sup>

---

**181** *Idem* nota anterior. La traducció és nostra.

**182** En aquest sentit, Tornos Mas, Joaquín. «La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 244-245.

**183** En definició d'Enric Argullol, qui, en vista de la regulació italiana, va introduir aquest debat durant el període estatuent. Argullol Murgadas, Enric. «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 58-61. El mateix autor recull aquestes i altres contribucions referent a l'organització territorial catalana en la seva obra *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*. Barcelona: Empúries, 1986, pp. 41-45.

**184** A partir de l'Informe de la Comissió d'Experts de 1981, dels primers Pactes Autonòmics i de la LOAPA, la majoria d'estatuts d'autonomia van acollir una clàusula segons la qual la gestió ordinària dels serveis autonòmics es realitzaria per mitjà de les diputacions provincials, referència que es completava amb una crida a iniciar processos de descentralització. No obstant això, la pràctica va demostrar el fracàs d'aquesta previsió i la imposició progressiva del siste-

no feia cap determinació sobre quin havia de ser el model organitzatiu per a la prestació dels seus serveis.<sup>185</sup>

En aquest marc d'àmplia potestat d'autoorganització i sense gairebé determinacions estatutàries sobre ella, l'Administració de la Generalitat ha desplegat una extensa administració perifèrica. Durant els primers anys del període autonòmic, la Generalitat, condicionada en bona part pels traspasos estatals,<sup>186</sup> va organitzar la seva administració sobre la base del mapa provincial. Així, la primera ordenació de caràcter general va tenir lloc per mitjà del Decret 280/1986, de 9 de setembre, que va establir les delegacions territorials del Govern de la Generalitat amb seu en cadascuna de les capitals de les províncies catalanes. No obstant això, com hem vist en el capítol anterior, la disposició addicional segona de la Llei catalana 5/1987 va establir que, paral·lelament a la presentació pel Govern de la iniciativa per a convertir Catalunya en província única, havia de presentar-se un projecte de llei que dividís el territori en «regions», en un nombre no inferior a cinc. Segons el model territorial de 1987, aquestes regions es definirien com a demarcacions supracomarcals per a la desconcentració territorial dels serveis dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat, sota la coordinació i l'impuls d'un representant de la Generalitat i amb aplicació de tècniques de delegació i assignació de la gestió ordinària dels serveis en les comarques.

De totes maneres, com també hem vist ja, aquesta previsió no ha arribat a fer-se efectiva, per no donar-se la condició prèvia necessària (la conversió de Catalunya en província única). Així mateix, la Llei catalana 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'administració de la Generalitat de Catalunya, es va limitar a confirmar

---

ma binari en totes les comunitats autònomes pluriprovincials. Un resum d'aquest procés, per exemple, a Tornos Mas, Joaquín. «La provincia en...», *ob. cit.*, pp. 243 i ss.

**185** A més de l'assumpció com a exclusiva de la competència per a l'organització de les seves institucions d'autogovern, en el marc de l'Estatut (art. 9.1.1er EAC 1979), l'única referència destacable en aquest sentit era la ja referida a la possibilitat de crear «demarcacions supracomarcals» (art. 5.1 *in fine* EAC 1979) i la continguda en l'article 37.3 EAC 1979, que disposava que: «La seu del Consell [de Govern] estarà en la ciutat de Barcelona, i els seus organismes, serveis i dependències podran establir-se en diferents llocs de Catalunya, d'acord amb criteris de descentralització, desconcentració i coordinació de funcions».

**186** En el sentit que l'objecte dels traspasos inicials per part de l'Estat a la Generalitat va anar majoritàriament a infraestructura de material i personal corresponents a l'Administració perifèrica que l'Estat tenia desplegada en les diferents províncies catalanes. Font Llovet, Tomàs. «L'Administració de la Generalitat», a Albertí Rovira, Enoch (*et al.*). *Manual de Dret Públic...*, *ob. cit.*, p. 393.

que les delegacions territorials eren l'estructura bàsica de l'Administració territorial de la Generalitat.

Davant la impossibilitat d'aprovar una normativa sobre la divisió en regions, la superació de la divisió provincial vingué de la Llei 1/1995, de 16 de març, del Pla territorial general de Catalunya. Aquesta norma va establir que el Govern de la Generalitat planifiqués els seus serveis d'acord amb els sis àmbits funcionals delimitats per a l'aplicació dels plans parcials territorials previstos en el seu article 2.<sup>187</sup> A partir d'aquesta previsió, el Govern de la Generalitat va anar adaptant formalment la seva administració territorial a aquesta nova divisió, si bé, per aquelles dates, l'organització dels diversos departaments de la Generalitat ja responia, en la pràctica, a àmbits funcionals diferents dels provincials. En l'actualitat, l'administració perifèrica de la Generalitat s'organitza en set delegacions territorials. A la divisió actual s'ha arribat a través de sengles decrets governamentals que han afegit tres noves delegacions territorials del Govern a les quatre inicials: el Decret 79/2001, de 6 de març, pel qual es va crear la Delegació Territorial de la Generalitat a les Terres de l'Ebre (dividint en dos la província de Tarragona) i el recent Decret 229/2006, de 30 de maig, de reestructuració dels òrgans territorials de la Generalitat, pel qual es creen les delegacions territorials de la Catalunya Central i de l'Alt Pirineu-Aran.<sup>188</sup>

---

**187** D'acord amb l'article 2 de la Llei 1/1995, aquests àmbits es corresponen amb els sis següents:

1) Àmbit Metropolità (que comprèn les comarques de l'Alt Penedès, el Garraf, el Baix Llobregat, el Barcelonès, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental), 2) Àmbit de les Comarques de Girona (l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva), 3) Àmbit del Camp de Tarragona (l'Alt Camp, el Baix Camp, el Baix Penedès, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès), 4) Àmbit de Terres de l'Ebre (el Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta), 5) Àmbit de Ponent (l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, les Garrigues, la Noguera, el Pallars Jussà, el Pallars Sobirà, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià, l'Urgell i la Val d'Aran) i 6) Àmbit de les Comarques Centrals (l'Anoia, Bages, el Berguedà, la Cerdanya, Osona i el Solsonès). No obstant això, la Llei 24/2001, de 31 de desembre, va modificar aquests àmbits territorials per a crear el de l'Alt Pirineu i Aran.

Així mateix, cal tenir en compte que el 5 de desembre de 2007 el Parlament de Catalunya va aprovar, a iniciativa del Grup Parlamentari de CiU, una resolució per la qual s'insta el Govern de la Generalitat a crear un àmbit funcional de planificació territorial que inclogui les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i els municipis de la comarca de l'Anoia que hi vulguin adherir-se. Vegeu la Resolució 91/VIII del Parlament de Catalunya publicada en BOPC núm. 185, de 17 de desembre de 2007.

**188** L'àmbit territorial de la Delegació Territorial del Govern de la Generalitat a la Catalunya Central és el de les comarques de l'Anoia, Bages, el Berguedà, Osona i el Solsonès. Per la seva banda, la Delegació Territorial del Govern de la Generalitat a l'Alt Pirineu i Aran comprèn el territori de la Val d'Aran i les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà i el Pallars Sobirà.

Durant aquests gairebé trenta anys d'administració autonòmica sembla clar que s'ha optat per la desconcentració de la mateixa Administració, abans que per potenciar tècniques de descentralització (com la delegació o transferència de competències en els ens locals o la gestió de serveis a través d'aquests). En altres termes, el model binari s'ha imposat al d'administració indirecta. Certament, l'opció per aquest model ha suposat la creació d'una extensa estructura burocràtica per tot el territori autonòmic, lluny del que hauria estat desitjable des de la perspectiva del principi de simplificació. No obstant això, el model binari evita, enfront de l'indirecte, possibles desajustaments derivats de la descoordinació o d'eventuals desavinences polítiques entre els diferents nivells de govern. Com va assenyalar la doctrina fent-se ressò del debat italià dels anys 70-80, afrontar una reforma de l'organització territorial significa tenir en compte el principi de simplificació administrativa, però no es tracta de generalitzar les formes d'administració indirecta sinó d'emprar equilibradament les diverses tècniques,<sup>189</sup> operant a partir dels principis de descentralització i desconcentració administrativa.

En aquest context, l'article 71 EAC regula, per primera vegada en aquest nivell normatiu, les disposicions generals i principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat, entre els quals cal destacar, als nostres efectes, la previsió que aquesta exercirà les seves funcions al territori d'acord amb els principis de desconcentració i descentralització (art. 71.5 EAC). En qualsevol cas, aquests principis operen directament per via de l'article 103.1 CE, aplicable a totes les administracions públiques, i, per tant, la seva translació a la norma estatutària resulta irrelevant. Tanmateix, sí que revesteixen rellevància les eventuais concrecions que d'aquests principis pugui fer el legislador estatutari.<sup>190</sup> És en aquest moment quan entra de nou en joc la definició de la vegueria com a «divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis».<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Entre aquestes tècniques, s'assenyalen: l'exercici indirecte i centralitzat de funcions, la gestió mitjançant fórmules institucionalitzades, la transferència o la delegació de funcions a ens locals i l'establiment d'òrgans codependents. Argullol Murgadas, Enric. «Organització administrativa...», *ob. cit.*, pp. 62-63.

<sup>190</sup> Carballeira Rivera, M. Teresa. *La provincia en el...*, *ob. cit.*, p. 329.

<sup>191</sup> Previsió que, dit sigui de passada, no es troba ben situada sistemàticament en l'EAC, ja que es troba en l'article 90.1 dintre del capítol dedicat al govern local, quan la seva funció és la d'Administració perifèrica de la Generalitat. Sembla que seria més coherent que estigués ubicada en l'article 71 EAC, relatiu a l'Administració pròpia autonòmica.

Entre els dos models clàssics (binari o indirecte), l'EAC sembla optar pel binari, quan configura la vegueria com una demarcació territorial en la qual la Generalitat organitzarà territorialment els seus serveis. Tot i que, com hem vist, les previsions estatutàries quant a l'organització administrativa de la Generalitat al territori són escasses, en la nostra opinió el legislador estatutari opta implícitament per la via de la desconcentració administrativa en detriment de la descentralització a l'hora de definir la forma de gestió dels serveis autonòmics al territori. Des del nostre punt de vista, la literalitat de l'article 90.1 *in fine* EAC<sup>192</sup> sembla deixar clar que l'Administració de la Generalitat es dota d'una estructura perifèrica pròpia per a l'organització dels seus serveis al territori, i omet, per tant, una aposta més decidida per la descentralització de competències en els ens locals catalans.

A diferència del que succeeix en altres estatuts de «nova generació»,<sup>193</sup> l'EAC no conté un precepte que imposi o impulsi més o menys decididament la descentralització de competències autonòmiques en favor dels governs locals. Per contra, el que es deriva de l'art. 90.1 EAC és que la Gene-

---

**192** Recordem que aquest precepte estableix que «la vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis». (La cursiva és nostra.)

**193** Així, per exemple, l'article 93.1 EAAnd estableix que: «Por ley, aprobada por mayoría absoluta, *se regulará* la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas». Per la seva banda, l'art. 64.2 EACV: «Les Corts impulsaran la autonomia local, *pudiendo delegar* la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los servicios. [...] Mediante ley de Les Corts *se procederá* a la descentralización en favor de los Ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva». En relació amb les competències pròpies dels Consells Insulars, l'EAIB estableix que «a l'entrada en vigor del present Estatut d'Autonomia, *es transferiran* les competències atribuïdes com a pròpies als Consells Insulars, mitjançant Decret de traspass acordat en Comissió mixta de transferències» (art. 70). Així mateix, en relació amb altres matèries sobre les quals els Consells Insulars podran assumir la funció executiva i de gestió, l'art. 71 EAIB disposa que: «Una llei del Parlament establirà el procediment de transferència o delegació de competències als Consells Insulars». Finalment, l'art. 50.1 EAC-L es limita a preveure que: «Por ley de las Cortes, aprobada por mayoría absoluta, *se podrán transferir* competencias a los Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio, en aquellas materias que sean susceptibles de ser transferidas». (Les cursives són nostres.)

ralitat administrerà els seus serveis en l'àmbit territorial de la vegueria, que és a la vegada el territori en el qual s'enclava la vegueria en la seva dimensió d'ens local. Conclusió que es veu reforçada si comparem l'art. 90.1 EAC amb l'art. 141.1 CE, que atribueix a la província la doble condició d'ens local i «divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat». El paral·lelisme entre ambdós preceptes permet aplicar al nostre cas la interpretació tradicional del citat precepte constitucional, segons la qual en ell es conté el fonament per a l'existència de l'administració perifèrica estatal amb base provincial.

Finalment, cal portar a col·lació l'art. 71.1 EAC, que estableix que l'Administració de la Generalitat té la condició d'«administració ordinària», d'acord amb el que estableixen el mateix Estatut i les lleis. Sense entrar ara a analitzar quin és el significat concret d'aquesta expressió, en cap cas sembla que amb això es vulgui donar a entendre que les administracions locals formaran part de l'Administració de la Generalitat i que aquesta exercirà les seves competències a través d'ells (propi del model d'administració indirecta), tal com queda confirmat per l'incís final del precepte que disposa que aquesta configuració de l'administració autonòmica ho serà «sense perjudici de les competències que corresponen a l'Administració local».

En definitiva, enfront del no pronunciament de l'EAC de 1979 existeixen arguments per a afirmar que el nou EAC s'inclina per un model binari d'organització administrativa, potser endut per la inèrcia del sistema ja implantat en l'actualitat. Amb això no estem dient que l'EAC imposi un sistema binari, sinó que senzillament parteix d'ell, dona per feta la seva existència i que alhora no preveu expressament tècniques d'administració indirecta, la qual cosa no significa, d'altra banda, que el legislador autonòmic<sup>194</sup> no pugui articular-les amb fonaments fins i tot en el mateix text estatutari.<sup>195</sup>

---

**194** D'acord amb la competència exclusiva que li atribueix l'article 150 EAC sobre l'organització de la seva pròpia administració. Recordem que aquest precepte estableix que la Generalitat té competència exclusiva sobre l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial, així com les diferents modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació de l'Administració autonòmica.

**195** Sobre els fonaments jurídics que ofereix l'EAC per a la descentralització de competències a favor dels ens locals de Catalunya, vegeu Velasco Caballero, Francisco. «Fonaments jurídics per a la descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya», a Galán Galán, Alfredo (coord.). *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006, pp. 83-96.

En qualsevol cas, l'avenç respecte a la situació precedent és, com ja hem exposat en l'apartat anterior, digne de ser destacat. No en va la coincidència territorial de les dues esferes d'actuació (vegueria-ens local i administració perifèrica autonòmica) fomenta els espais de trobada entre ambdues instàncies de govern (autonòmic i local) i incentiva les relacions recíproques de col·laboració i cooperació en les seves diferents formes.

## **1.4 • En especial, la vegueria com a ens local**

La segona dimensió que completa la configuració estatutària de la vegueria és la d'entitat local. Com ja hem anat dient, és aquest el vessant de la vegueria en el qual se centra el nostre estudi i és sens dubte el que pot presentar majors complexitats en la seva articulació jurídica amb l'ordenament al qual s'ha incorporat aquesta nova institució. A més, en línia amb allò exposat anteriorment, les principals previsions estatutàries en relació amb la vegueria tenen a veure amb la seva configuració com a ens local. Així, el gruix de la regulació específica dedicada a la vegueria (articles 83, 90 i 91 EAC) se situa entre les disposicions relatives al «Govern local» (capítol VI del títol II).

És per tot això que, a continuació, destriarem cadascuna de les previsions que contenen aquests preceptes, precisant la seva interpretació i delimitant així els trets fonamentals amb què l'EAC ha configurat la vegueria en la seva dimensió d'ens local. A la manera tradicional, estudiarem aquestes característiques atesa la seva naturalesa jurídica com a ens local i els principals elements que com a tal la configuren (fins, organització, territori, entre d'altres), sempre amb el límit del contingut del mateix text estatutari.<sup>196</sup> A mode d'introducció, avancem ja alguns d'aquests trets característics.

D'entrada, la vegueria es configura estatutàriament com un ens local territorial, dotat de personalitat jurídica pròpia i d'autonomia per a la gestió

---

**196** Volem dir amb això que en les properes pàgines ens dedicarem únicament a descriure el que diu el text estatutari sobre la vegueria, intentant aclarir o interpretar algunes de les seves previsions. Però no analitzarem aquí possibles desenvolupaments legislatius o eventuals contradiccions constitucionals o normatives, ja que d'això ens ocuparem en el proper capítol. A més, tampoc no ens podrem referir a aquells elements amb els quals tradicionalment es defineix els ens locals però que no tenen en l'estatut una concreció normativa específica. Ens referim significativament a la població o al territori de la vegueria.

dels seus interessos. En segon terme, la delimitació de l'àmbit funcional de la vegueria passa per interpretar l'abast de l'expressió «govern intermunicipal de cooperació local». Una tercera nota definidora de la vegueria és la relativa al seu element organitzatiu i, en concret, a la previsió del consell de vegueria com a substitut de les diputacions provincials. Finalment, caldrà apuntar que les úniques referències a l'àmbit territorial de la vegueria estan constituïdes en forma de límit procedimental, a través de la remissió a l'article 141.1 CE.

Complementàriament, creiem necessari incidir en alguns aspectes que ja hem comentat amb caràcter general —i que, per tant, són predicables del conjunt de governs locals catalans (o d'alguns d'ells)— però que presenten algunes particularitats per al cas concret de la vegueria: així, per exemple, la configuració de la vegueria com un element bàsic de l'organització territorial catalana, la seva representació en el Consell de Govern Locals i la seva integració en el sistema institucional de la Generalitat.

#### *1.4.1 · Naturalesa jurídica de la vegueria-ens local*

Per a analitzar la naturalesa jurídica de la vegueria-ens local tindrem en compte tres notes que l'EAC preveu de forma dispersa, però que inequívocament atribueix a la vegueria en la seva condició d'entitat o govern local:<sup>197</sup> l'atribució de personalitat jurídica pròpia (art. 90.1. primera part EAC), el seu caràcter territorial (art. 90.2 EAC) i la seva autonomia per a gestionar els seus propis interessos com a govern local (art. 90.2 EAC).<sup>198</sup>

#### *1 · La vegueria-ens local té personalitat jurídica pròpia*

Com és sabut, l'atribució de personalitat jurídica a una entitat pública la configura com un centre d'imputació de relacions i posicions jurídiques. En coherència, l'ens públic en qüestió (la vegueria, en el nostre cas) gau-

---

<sup>197</sup> No hi ha dubte que aquestes tres característiques (naturalesa territorial, personalitat jurídica pròpia i autonomia) tenen com a única destinatària la dimensió local de la vegueria, ja que tant la primera part de l'article 90.1 EAC com la totalitat del 90.2 EAC es refereixen de forma exclusiva i expressa a la vegueria «com a govern local».

<sup>198</sup> Quedi aquí apuntat que aquestes tres notes característiques són també predicables de la província tal com ve configurada en els articles 137 i 141 CE. Més endavant, tornarem sobre això.

deix de capacitat per a exercir qualsevol tipus d'activitat jurídica dintre del marc que estableixi l'ordenament.<sup>199</sup>

Complementàriament, l'adjectivació de la personalitat jurídica com a «pròpia» indica que aquesta atribució li correspon per la seva especificitat i que és diferent de la de la resta d'ens. D'aquesta manera, la vegueria-ens local gaudirà de la personalitat jurídica per al compliment de les seves finalitats específiques, de conformitat amb el que estableixi l'ordenament jurídic, essent aquesta personalitat inherent a la seva condició d'ens públic.

Adicionalment, no se'ns escapa que l'atribució per l'EAC de personalitat jurídica pròpia a la vegueria, té la seva paral·lela previsió en l'art. 141.1 CE, que reconeix personalitat jurídica pròpia a la província en la seva condició d'entitat local. Així mateix, els estatuts d'autonomia recentment reformats recullen també de forma explícita aquest reconeixement quan regulen la província (art. 96.1 EAA, art. 85 EAAr, art. 47.1 EACyL).<sup>200</sup>

## 2 · La vegueria-ens local té naturalesa territorial

Al marge de la polèmica doctrinal sobre la distinció entre ens territorials i no territorials,<sup>201</sup> la veritat és que l'article 90.2 EAC atribueix a la vegueria naturalesa territorial. Obviant, doncs, la discussió sobre quin sigui el fonament teòric que duu a qualificar un determinat ens públic com a territorial i seguint E. García de Enterría i T. R. Fernández, partirem del fet que d'aquesta distinció es deriven algunes conseqüències pràctiques impor-

---

**199** Aquest és el sentit de l'article 5 LBRL en relació amb els ens locals: «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes».

**200** L'EACV no recull expressament el reconeixement de la personalitat jurídica de la província, en referir-se en la seva regulació a les diputacions provincials i no a les províncies com a entitat local. Per la seva banda, l'EAIB no conté referències a la província i la seva personalitat jurídica, ja que, com és sabut, la Comunitat de les Illes Balears és uniprovincial.

**201** Sobre aquesta polèmica, pot consultar-se, per tots, Nieto García, Alejandro. «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1961, pp. 29-52; i García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 12<sup>a</sup>. edició. Madrid: Civitas, 2003, pp. 383-386.

tants, que es compleixen en tot cas.<sup>202</sup> D'acord amb aquests autors, el poder dels ens territorials s'estén sobre la totalitat de la població existent al seu territori; es caracteritzen per la universalitat de les seves finalitats i, en conseqüència, se'ls atribueixen una sèrie de poders públics superiors (reglamentari, expropiatori, tributari, capacitat per a ser titular de domini públic, etc.) de tal manera que a ells els correspon qualificar una necessitat com a pública i decidir i organitzar la manera d'arribar al seu compliment, podent crear fins i tot entitats no territorials sota la seva dependència.

Amb l'única finalitat d'interpretar l'atribució de naturalesa territorial a la vegueria, assenyallem que aquesta distinció va ser també assumida pel legislador bàsic estatal en l'LBRL. Així, el seu article 3 configura com a entitats locals territorials el municipi, la província i l'illa, mentre que a la resta d'entitats (les de major grau d'interiorització autonòmica) els atribueix només la condició d'ens locals, amb les excepcions contingudes expressament en relació amb les mancomunitats de municipis. No obstant això, l'article 4 LBRL enumera el conjunt de potestats que, en la seva qualitat d'ens públics territorials, corresponen a municipis, províncies i illes, però precisa que la resta d'entitats locals podran també gaudir d'aquestes potestats en els termes en què estigui delimitat per la legislació autonòmica (de nou aquí amb l'excepció de les mancomunitats de municipis).<sup>203</sup>

---

**202** «Pero más importante que esta construcción especulativa es notar que sobre la distinción están montadas una serie de diferencias dialécticas. [...] La expresiva contraposición de regímenes [...] existe y se cumple en el terreno de los hechos». García de Enterría, Eduardo i Fernández, Tomás Ramón, *Curso de...*, *ob. cit.*, pp. 384-385.

**203** En concret, l'article 4 LBRL, en la seva redacció adoptada després de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, estableix el següent: «1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
  - b) Las potestades tributaria y financiera.
  - c) La potestad de programación o planificación.
  - d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
  - e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
  - f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
  - g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
  - h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.
2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aque-

En definitiva, hem de concloure que l'atribució de naturalesa territorial a la vegueria per l'article 90.2 EAC comporta alhora una sèrie de potestats públiques fonamentals per al desenvolupament de les seves finalitats. La determinació de les concretes potestats és quelcom que no està establert constitucionalment i on l'EAC no ha decidit entrar, de tal manera que quedarà en mans del legislador infraestatutari.<sup>204</sup>

### 3 · La vegueria-ens local té autonomia per a la gestió dels seus interessos

Qualsevol aproximació al terme *autonomia* ha de tenir present la seva pluralitat de significats i l'equivocitat amb què tradicionalment s'ha utilitzat. En qualsevol cas, no es tracta ara de determinar quin és l'abast del mot *autonomia*, ni tan sols de l'autonomia local, ja que això desbordaria l'objecte de la nostra anàlisi i, a més, ha estat ja objecte de múltiples i excel·lents estudis doctrinals,<sup>205</sup> que han donat com a resultat un elaborat discurs teòric sobre la configuració de l'autonomia dels ens locals en el nostre ordenament jurídic, no exempt, tanmateix, de nous debats.<sup>206</sup> Sim-

---

llas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus Estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos».

**204** D'acord amb la distribució de competències que en matèria de règim local estableix l'article 160 EAC, sembla clar que serà el Parlament català a qui correspongui aquesta tasca, ja que entre les competències de l'apartat primer (les exclusives) està prevista la «determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84» (apartat b). Fora de les matèries d'aquest article 84 caldrà seguir atenent-se a la legislació sectorial.

**205** Entre d'altres, Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 59 i ss. Fanlo Loras, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990. Galán Galán, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001.

**206** Vegeu, per exemple, les recents reflexions, si bé centrades en l'autonomia municipal, que van tenir lloc en ocasió del II Congrés de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu (febrer de 2007), a càrrec dels professors José Luis Carro Fernández-Valmayor. «Una nova reflexió sobre l'autonomia municipal», i Velasco Caballero, Francisco. «Autonomía municipal», consultables a la pàgina web de la mateixa associació: <http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/2007%20AEPDA%20Ponencias.htm> (última consulta: 3 de novembre de 2008).

plement volem destacar aquí algunes qüestions sobre l'atribució d'autonomia que l'article 90.2 EAC fa a la vegueria en la seva condició de govern local.

D'entrada, ha de fer-se notar la coincidència absoluta entre l'expressió utilitzada per l'article 90.2 EAC en relació amb la vegueria i la prevista en l'article 137 CE per a les comunitats autònomes, municipis i províncies («autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos»). Coincidència que també s'estén en relació amb la segona de les referències estatutàries a l'autonomia de la vegueria. En aquest sentit, l'art. 91.1 EAC atribueix el «govern i administració *autònoma*» de la vegueria al consell de vegueria, idèntica expressió a la utilitzada per l'art. 141.2 CE en relació amb les diputacions provincials o altres corporacions de caràcter representatiu. Aquesta identitat conceptual ens permet extrapolar al nostre cas algunes consideracions ja conegudes referents a l'autonomia local, amb les quals podem determinar l'abast de l'autonomia atribuïda a les vegueries. Ens aproximem al tema des d'una doble perspectiva: subjectiva i objectiva.

Des d'un punt de vista subjectiu, es tracta d'identificar quins ens poden ser titulars de l'autonomia local, i si entre ells pot ser-ho la vegueria. De la lectura del mateix article 137 i dels articles 140 i 141 CE, no hi ha dubte que municipis i províncies són titulars d'autonomia<sup>207</sup> i que, a més, la Constitució els reconeix aquesta autonomia només a ells. De totes maneres, això no impedeix, al nostre parer, que altres entitats locals siguin titulars d'autonomia, si bé no gaudiran del seu reconeixement ni garantia constitucional. En aquest sentit, no veiem obstacle perquè els estatuts o la legislació de les comunitats autònomes puguin atribuir autonomia a les entitats locals que creïn, d'acord amb l'alt grau de interiorització autonòmica que els és inherent, tal com ha reiterat el Tribunal Constitucional.<sup>208</sup> Avançant, no obstant això, algunes de les conclusions per al nostre cas concret, si finalment concloem que la vegueria-ens local s'identifica amb la dimensió local de la província a Catalunya, hauríem d'afirmar també que l'autonomia de la vegueria-ens local porta causa del mateix text constitucional i que, en conse-

---

**207** No entrarem ara a analitzar la identitat o no entre l'autonomia predicable dels municipis i la de les províncies. Sobre això ens remetem al capítol III i les reflexions sobre la garantia de l'autonomia provincial.

**208** Recordem les afirmacions del TC en relació amb les comarques i les parròquies, en la seva STC 214/1989 (FJ 14), i la impossibilitat que l'Estat reguli les competències o altres aspectes específics de les entitats creades per la comunitat autònoma.

quència, la previsió estatutària té més aviat un caràcter declaratiu o fins i tot reafirmant d'ella.

Des d'una perspectiva objectiva, hem de plantejar-nos quin és el contingut de l'autonomia de la vegueria com a ens local, fet que podem conduir a la necessitat de definir l'abast material de l'autonomia local en general. Per a això, cal partir de la seva indeterminació en el text constitucional, més enllà de la mera afirmació que l'autonomia de municipis i províncies ho és «per a la gestió dels respectius interessos». De la jurisprudència constitucional en la matèria és també difícil inferir una construcció en positiu del contingut de l'autonomia local. Com és sabut, el Tribunal Constitucional va importar ben aviat la teoria alemanya de les «garanties institucionals» per a aplicar-la a l'autonomia local,<sup>209</sup> en el seu propòsit de protegir municipis i províncies enfront dels eventuais excessos del legislador infraconstitucional. Tal com s'ha concebut per la nostra jurisprudència constitucional, i dit en termes sintètics, la garantia institucional de l'autonomia local no assegura un contingut concret ni un àmbit competencial determinat als ens autònoms, sinó simplement «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de ella tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de manera que solament podrà entendre's desconeiguda aquesta garantia «quan la institución es limitada, de tal manera que la priva prácticamente de las seves possibilitats d'existència real com a institució per a convertir-se en un simple nom».<sup>210</sup> D'aquesta manera, l'autonomia local s'ha definit «como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de todos los asuntos que le pertocan».<sup>211</sup>

---

**209** La recepció de la teoria de les garanties institucionals i la seva aplicació a l'autonomia local continguda a la Constitució espanyola de 1978 va ser proposada, principalment, per Parejo Alfonso, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981; i Embid Irujo, Antonio. «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pp. 437-470. Posteriorment, són molts els autors que han recollit aquesta concepció, en vista també de la seva assumpció per la jurisprudència constitucional a la STC 32/1981 i sobre la qual tornarem més endavant. Entre d'altres, Fanlo Loras, Antonio. *Fundamentos constitucionales...*, ob. cit. Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas-Universidad Complutense, 1990. Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «El debate...», ob. cit., pp. 59 i ss.

**210** STC 32/1981, FJ 3, STC 109/1998, FJ 2.

**211** STC 32/1981, FJ 4, entre d'altres.

Malgrat les crítiques doctrinals que s'han succeït en el temps respecte a l'ús d'aquesta tècnica<sup>212</sup> i els seus diferents intents de reformulació teòrica,<sup>213</sup> la concepció de la garantia institucional de l'autonomia local s'ha aplicat pel Tribunal Constitucional de forma constant en els diferents casos en què n'ha tingut ocasió, concretant el que serien continguts mínims o essencials d'aquesta autonomia en les diferents matèries.<sup>214</sup> El camp principal en què el TC ha projectat la garantia institucional ha estat el funcional, on la seva protecció s'ha concretat en l'exigència del necessari reconeixement als ens locals de «potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible»,<sup>215</sup> o en un altre sentit, d'«un mínimo competencial», entès com a «competencias propias»<sup>216</sup> atribuïdes als ens locals, sense que això signifiqui, però, la possibilitat d'identificar una llista concreta de competències en el text constitucional. Finalment, el TC també ha projectat l'autonomia local a l'àmbit econòmic-financer i a la suficiència financera de l'article 142 CE, fet pel qual es reconeix, a més del poder normatiu ja citat, una àmplia autonomia de despesa, entesa com «la plena disponibilitat dels

**212** En termes generals, s'ha criticat la seva ineficàcia com a mecanisme protector, la seva errònia concepció i recepció a Espanya per la falta d'un concepte previ d'autonomia local i la seva incapacitat per a avançar en la definició en positiu de l'autonomia local.

**213** En aquest sentit, García Morillo va proposar la concepció de l'autonomia local com a «garantia constitucional». García Morillo, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998. Així mateix, s'ha propugnat la construcció de l'autonomia local com un principi normatiu: entre d'altres, Aja Fernández, Eliseo. «Configuración constitucional...», *ob. cit.*; García Roca, Javier. «El concepto actual de la autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, pp. 37 i ss.; Caamaño Domínguez, Francisco. «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 161-188; Velasco Caballero, Francisco. «Estatutos de autonomía...», *ob. cit.*, pp. 123-131.

**214** Velasco Caballero, Francisco. «Autonomía municipal», *ob. cit.*, pp. 11-19. En concret, en aquests casos no s'està aplicant la tècnica de la garantia institucional, sinó que el que es fa és derivar un contingut mínim d'autonomia local. Això permet a l'autor proposar un nou model explicatiu de l'autonomia en forma d'«estàndards mínims». A més, aquesta teoria hauria de permetre, segons el mateix autor, solucionar els eventuals problemes de concurrència normativa que puguin presentar-se davant concrecions diverses d'aquesta autonomia per part dels nous estatuts i la legislació bàsica. Ja exposat a «Estatutos de autonomía...», *ob. cit.*, pp. 123 i ss.

**215** STC 32/1981, FJ 4. Com a exemple d'aquesta exigència genèrica podem assenyalar l'àmbit de la potestat normativa municipal, on la garantia de l'autonomia local «impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia [...] donde está claramente presente el interés local» (FJ 5 de la STC 132/2001, en relació amb la STC 233/1999), argument que, al costat del caràcter democràtic del ple municipal, ha permès flexibilitzar la reserva de llei en l'àmbit tributari i sancionador local.

**216** STC 4/1981, FJ 3; STC 109/1998, FJ 2.

seus ingressos, sense condicionaments indeguts i en tota la seva extensió, per a poder exercir les competències pròpies».<sup>217</sup>

En conclusió, sembla, doncs, que les vegueries, siguin institució garantida constitucionalment (si s'identifiquen amb les províncies) o institució creada per la comunitat autònoma (clarament interioritzada), poden ser titulars d'autonomia local. Paral·lelament, l'atribució d'aquesta autonomia «per a la gestió dels seus propis interessos» comporta necessàriament el reconeixement d'un conjunt de competències pròpies que facin efectiu el dret a participar en el govern i l'administració de tots els assumptes que afectin la comunitat local.

#### *4 · La vegueria-ens local és «govern local»*

Per a concloure l'explicació sobre la naturalesa jurídica de la vegueria-ens local, i en íntima connexió amb el que acabem d'exposar sobre la seva autonomia, cal tenir en consideració un últim incís.

Com és sabut, l'autonomia de municipis i províncies es va concebre, en un primer moment, de manera significativament diferent a la de les comunitats autònomes, els altres ens previstos en l'article 137 CE. Així, en funció de l'atribució a aquestes últimes de la potestat legislativa, es va afirmar el caràcter polític de la seva autonomia enfront del caràcter merament administratiu de l'autonomia local.<sup>218</sup> La idea se sintetitzava en el fet que l'Estat i les comunitats autònomes *tenen* administració, mentre que els ens locals únicament *són* administració.

No obstant això, aquesta sembla avui una concepció superada fins al punt que, com ha assenyalat Francisco Caamaño, «puede decirse que en la doctrina *iuspublicista* española ya nadie duda de la naturaleza política de la autonomía local»,<sup>219</sup> la qual cosa, al seu torn, permet concloure, de conformitat amb el professor José Luis Carro, que existeix una «identidad sustancial entre las autonomías territoriales reconocidas por la Constitución».<sup>220</sup>

A favor d'aquesta identitat s'ha al·legat una concepció material de la potestat legislativa. En la mesura que la llei s'entén com l'expressió de

---

<sup>217</sup> STC 237/1992, FJ 6 i STC 109/1998, FJ 10.

<sup>218</sup> STC 32/1981, FJ 3.

<sup>219</sup> Caamaño Domínguez, Francisco. «Autonomía local y Constitución...», *ob. cit.*, p. 169.

<sup>220</sup> Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «El debate...», *ob. cit.*, p. 63. En tot cas, matisa l'autor, «no estamos ante diferencias de naturaleza, sino, más bien, de grado o alcance».

la voluntat política d'un òrgan democràticament legitimat i no des d'una perspectiva exclusivament formal, l'argument de l'absència de potestat legislativa no serveix per a negar la naturalesa política de l'autonomia local.<sup>221</sup> Però més enllà d'aquesta teoria, la naturalesa política de l'autonomia local està directament confirmada per la vinculació dels ens locals al principi democràtic representatiu, deduït per a municipis i províncies dels articles 140 i 141.2 CE.<sup>222</sup> Així mateix, la mateixa Constitució parla de «*govern i administració*» en referir-se als òrgans rectors de municipis i províncies, i, com hem vist, la jurisprudència constitucional vincula expressament, ja des de les seves primeres sentències, l'autonomia local al seu govern,<sup>223</sup> arribant a reconèixer que la seva garantia institucional protegeix l'existència dels ens locals com a veritables «institucions d'autogovern».<sup>224</sup>

De conformitat amb tots aquests arguments, els ens locals han passat de ser administració local a considerar-se govern local (o almenys no més administració) també en el dret positiu, especialment en la legislació estatal de règim local.<sup>225</sup>

221 Caamaño Domínguez, Francisco. «Autonomía local y Constitución...», *ob. cit.*, pp. 169-170.

222 Entre d'altres, Sosa Wagner, Francisco. «La autonomía local», a Martín-Retortillo, Sebastián. *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Civitas: Madrid, 1991, pp. 3210-3211. Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «El debate...», *ob. cit.*, p. 61-62. Sánchez Morón, Miguel. *La autonomía local...*, *ob. cit.*, p. 176.

223 No oblidem que l'autonomia local és concebuda com un dret a «participar en el gobierno y administración de todos los asuntos que le corresponden» (STC 32/1981, FJ 4). Així ho recorda, en línia amb les al·legacions presentades pel Parlament de Catalunya al recurs d'inconstitucionalitat contra l'EAC, Ridao Martín, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, p. 3.

224 STC 159/2001, de 5 de juliol (Ponent: D. Guillermo Jiménez Sánchez), FJ 4.

225 Així, per exemple, es dicta la Llei 57/2003, de 16 de desembre, sobre mesures de modernització del govern local. En aquesta línia, l'avantprojecte de nova legislació bàsica en matèria de règim local ho és el «Govern i l'Administració Local». El *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, document preparatori d'aquest avantprojecte, és significativament expressiu d'aquesta tendència. Així, ja en el seu pròleg es recull la preocupació del Govern perquè «se haga un reconocimiento explícito de la naturaleza política de la autonomía local, así como proceder a las reformas necesarias para dotar a los gobiernos locales en España de más competencias y más medios» (p. 9). En aquest sentit, el mateix document assenyala: «queda lejos la lectura de la autonomía local como autonomía administrativa vinculada a la gestión de unos intereses privativos del municipio. La autonomía local es autonomía política, con capacidad para ordenar y gestionar bajo la propia responsabilidad una parte sustancial de los asuntos públicos mediante el impulso de políticas propias» (p. 14).

D'altra banda, la majoria de nous estatuts d'autonomia quan regulen la matèria local, sigui materialment o competencialment, es refereixen de manera expressa al «govern local». L'excepció és l'Estatut valencià, que únicament parla d'«administració local».

Aquesta tendència ha estat clarament assumida per l'EAC, en la mesura que, com hem vist, el capítol dedicat a la regulació dels ens locals s'encapçala precisament amb la rúbrica «*Govern local*» i el dedicat al seu règim econòmico-financer es refereix també a les «hisendes dels *govern*s locals». En relació amb la vegueria, a diferència del que succeeix amb la resta d'entitats locals supramunicipals,<sup>226</sup> el seu caràcter de «*govern*» està específicament reforçat en el mateix article 90.2 EAC, quan es diu que és precisament «com a *govern local*» que se li atribueix caràcter territorial i autonomia per a la gestió dels seus interessos. Es confirma també la naturalesa política de la seva autonomia. Caràcter que també es manifesta a través de la seva instància rectora, el consell de vegueria, al qual li correspon no només l'administració autònoma sinó també el «*govern*» de la vegueria.

#### ***1.4.2 · Fins de la vegueria-ens local***

Delimitada la naturalesa jurídica de la vegueria-ens local, ens ocupem a continuació dels fins que l'EAC li atribueix. Es tracta, doncs, d'esbrinar quina és la funció a la qual ha de respondre la vegueria com a *govern local*, d'acord amb les previsions de la norma institucional bàsica.

Sobre això, cal partir de l'aparent parquedat de l'EAC. En efecte, tot el que es pugui dir en aquest punt es resumeix en el fet que la vegueria-ens local és l'«àmbit territorial específic per a l'exercici del *govern intermunicipal de cooperació local*». A la naturalesa territorial i a l'abast polític de la seva autonomia com a *govern local* s'hi afegeix ara una nova nota: la vegueria és *govern intermunicipal*.

Aquesta adjectivació, que, d'altra banda, no va ser l'única alternativa presa en consideració durant la tramitació autonòmica de l'EAC,<sup>227</sup> sembla respondre a una tendència cada vegada més estesa per a denominar

---

**226** En aquest sentit, l'article 92 EAC es refereix a la comarca parcament com a «ens local» i no en regula l'organització ni el *govern*, i, en una línia similar, l'article 93 EAC regula els altres «ens locals» supramunicipals (àrees metropolitanes i els basats en la col·laboració i associació municipal), sense qualificar-los expressament de *govern*. No obstant això, no és menys cert que tots ells es troben inclosos en el capítol dedicat genèricament al «*Govern local*».

**227** En el seu objectiu per potenciar la comarca, el Grup Parlamentari de CiU va presentar una esmena (núm. 153) de modificació a l'aleshores article 85 (avui 90 EAC) en la qual proposava substituir l'expressió «*govern intermunicipal*» per «*govern intercomarcal*» de cooperació local. Publicada en el BOPC núm. 213, d'1 d'agost de 2005, p. 72.

l'espai comprès entre el municipi i la mateixa comunitat autònoma.<sup>228</sup> Així, el caràcter intermunicipal es correspon, des d'una visió purament formal o territorial, a expressions com ens o governs locals intermedis, espai supramunicipal o segon nivell de govern local. No obstant això, la intermunicipalitat afegeix un matís important a la manera de concebre aquest espai, focalitzant la seva atenció en les relacions que s'estableixen entre les diferents entitats locals.

En concret, la intermunicipalitat lliga amb la idea de xarxa o sistema. L'aplicació d'aquests termes al govern local, que ja havia estat proposada recentment per la doctrina,<sup>229</sup> ha estat recollida pel mateix *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, de la següent manera:

Al conjunto de gobiernos locales hemos convenido en denominarlo el «sistema local». Se trata de contemplar la promoción de los poderes locales potenciando un conjunto de entes que cooperando de una manera concertada sean capaces de dar respuesta a las demandas de los municipios.

En este sistema reticular, el municipio es el nodo principal que en su relación con los otros municipios y las otras entidades locales va a encontrar el espacio adecuado para desarrollar sus políticas. Es en este entorno reticular, en la búsqueda de economías de escala y sinergias que ayudan a alcanzar objetivos en aquellas políticas que desbordan las posibilidades municipales, donde adquieren relevancia las entidades intermedias locales y en la que los otros entes locales no tienen sentido sin los nodos municipales. Esta perspectiva de red nos obliga a referirnos a un espacio intermunicipal existente pero necesitado de nuevas definiciones y que supone el soporte a la existencia de lo que de ahora en adelante denominaremos «entidades intermunicipales». Esta denominación explica mejor el

---

<sup>228</sup> Aquesta tendència s'observa clarament en recents documents sorgits del Ministeri d'Administracions Públiques (MAP). Vegeu, per exemple, el tractament sobre aquesta qüestió en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* i, en coherència amb ell, en l'Avantprojecte de Llei bàsica del govern i administració local, que es refereix a la intermunicipalitat en diversos dels seus articles (6.1, 23.2, 25.11º, 26, etc.). Així mateix, vegeu l'obra publicada pel mateix MAP: Carbonero Gallardo, José Miguel (dir.). *La intermunicipalidad en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005. Es fan ressò també d'aquest canvi de denominació Salvador Crespo, Mayte. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local – IMAB, 2007. García Rubio, Fernando. «El espacio local supramunicipal», *Revista General de Derecho Administrativo-Iustel*, núm. 14, febrero 2007, p. 1.

<sup>229</sup> Caamaño Domínguez, Francisco. «Autonomía local y Constitución...», *ob. cit.*, pp. 185-188.

tipo de relación que se debiera establecer entre las diferentes integrantes del sistema.

En definitiva, es tracta de concebre el conjunt de governs locals com un sistema o xarxa que gira al voltant d'un eix fonamental que són els municipis. Així concebuts, els ens intermedis existeixen en la mesura en què ho fan els municipis, ja que d'ells deriven la seva legitimitat democràtica i comparteixen amb ells un mateix interès, que és, doncs, únic i no diferenciat. Per tant, la seva comesa essencial té caràcter instrumental: han d'assegurar el correcte desenvolupament de les competències i serveis municipals, de tal manera que s'evitin desigualtats materials entre els habitants dels diferents municipis i es garanteixi al seu torn la diversitat local. En conseqüència, el conjunt d'ens intermedis actua en xarxa, de manera concertada, al servei del municipi.<sup>230</sup>

En la nostra opinió, aquesta concepció de l'ens intermedi com un ens instrumental al servei del municipi encaixa perfectament amb el que preveu l'EAC per a la vegueria, i més si tenim en compte que aquesta és govern intermunicipal de *cooperació local*. Centrant-nos, doncs, ara en el segon incís d'aquesta locució, queda clar que la finalitat primordial de la vegueria ha de ser la de cooperar i assistir els municipis. Com a ens intermedi, ha d'actuar com un «servidor» en la intraxarxa municipal,<sup>231</sup> suplint les mancances que es derivin de la tantes vegades al·ludida fragmentació de la planta municipal catalana. No obstant això, cal tenir en compte que la cooperació és «local» i, per tant, en aquesta intraxarxa es farà necessària la col·laboració amb un altre conjunt d'entitats locals que al seu torn formen part de l'espai supramunicipal i que compartiran el mateix objectiu de servei al municipi (agrupacions municipals o mancomunitats, entre d'altres).

Complementàriament, i sense perjudici de posteriors precisions sobre el tema, cal tenir en compte que, més enllà d'aquest caràcter cooperador o instrumental, que ha de ser, com diem, la seva funció principal, la vegueria podria assumir també en el futur competències amb substantivitat pròpia. Si bé és cert que l'EAC no garanteix, a diferència del que fa amb el muni-

---

**230** En aquest sentit, cal destacar el paper pioner i d'avantguarda que fa temps que desenvolupa la Diputació de Barcelona com a exponent d'aquesta idea de treball en xarxa. Així ho posa en relleu el seu lema d'actuació «Diputació de Barcelona – xarxa de municipis», que ha estat importat per altres diputacions provincials com ara la de Granada (que es denomina també «xarxa de municipis»). Sobre això, vegeu [www.dipgra.es](http://www.dipgra.es) o [www.diba.cat](http://www.diba.cat).

**231** Caamaño Domínguez, Francisco. «Autonomía local y Constitución...», *ob. cit.*, p. 187.

cipi, un nucli de competències pròpies per a la vegueria, cal tenir en compte que, d'acord amb el joc dels principis de l'article 84.3 EAC (subsidiarietat, capacitat de gestió, diferenciació i suficiència financera), la vegueria podria acabar assumint competències pròpies sobre alguns dels àmbits materials previstos en l'article 84.2 EAC, sense perjudici d'aquelles que s'atribueixin als consells de vegueria com a substituïts de les diputacions. Sens dubte, aquesta possibilitat estaria avalada, com hem vist, per la seva naturalesa territorial i per l'atribució a la vegueria d'autonomia per a la gestió dels *seus* interessos.

És per això que hem de concloure que, si bé l'EAC sembla atribuir a la vegueria un paper essencialment instrumental i cooperador, no la priva de la possibilitat d'erigir-se en un ens amb competències substantives pròpies. En qualsevol cas, aquesta és una decisió que haurà de prendre el legislador en el desenvolupament que faci sobre el règim jurídic de les vegueries.<sup>232</sup>

### ***1.4.3 · Organització de la vegueria-ens local***

Un element essencial per a delimitar la configuració d'una entitat local és sens dubte la seva organització interna. Les bases per a l'organització político-administrativa de la vegueria-ens local estan previstes en l'article 91 EAC, que duu per títol «Consell de Vegueria».

Una vegada més les determinacions estatutàries són escasses, encara que no per això de menor rellevància. Com avança el mateix títol del precepte, el «govern i administració autònoma de la vegueria» vénen encomanats al consell de vegueria. Més enllà de la concreta denominació de l'aparell organitzatiu, destaquem aquí una nova coincidència entre l'expressió utilitzada per l'EAC quan es refereix a la vegueria i la prevista en l'article 141.2 CE per a definir la instància de govern de la província («govern i administració autònoma»).

---

<sup>232</sup> Aquest legislador haurà de tenir molt present el debat actual sobre la funció atribuïda a la província o, més en general, al segon nivell de govern local. En termes genèrics, haurà d'apostar per l'atribució exclusiva d'aquest caràcter funcional dels governs locals intermedis o bé per dotar-los també de competències substantives pròpies. Sens dubte, en aquesta decisió haurà de tenir en compte també el tipus de legitimació que s'atribueix als seus òrgans de govern. En relació amb això és interessant recordar que, en termes generals, els models de dret comparat mostren que l'atribució de competències materials va associada a l'exigència de legitimació democràtica directa.

Així mateix, l'article 91 EAC estableix també unes indicacions molt elementals respecte a la composició del consell de vegueria. En aquest sentit, es diu que aquest consell estarà format «pel president o presidenta i pels consellers de vegueria». Addicionalment, el segon apartat de l'article 91 EAC concreta que «el president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres». S'observa, doncs, que no s'ha acollit la proposta de denominació feta per l'Informe Roca, que mantenia la denominació de «diputació» per al conjunt organitzatiu, la de «veguer» per al president i la de «diputats» per a la resta de membres.

Més enllà de les qüestions terminològiques, cal apuntar que les escasses previsions estatutàries deixen en mans del legislador un ample marge per a la regulació de la composició, organització i funcionament dels consells de vegueria. Allò més significatiu aquí serà determinar a qui correspon la competència per a dur a terme aquesta regulació.<sup>233</sup> Sobre això ens detindrem en successius moments al llarg del nostre estudi. De conformitat amb la sistemàtica adoptada, no ens correspon ara més que remetre'ns a l'anàlisi dels articles 91.4 i 160 EAC.

Hem deixat per al final d'aquest epígraf la referència a l'article 91.3 EAC, sens dubte un dels preceptes que més debat han despertat respecte a la regulació estatutària en matèria d'organització territorial. De manera laconica, aquest precepte disposa que «els consells de vegueria substitueixen les diputacions». Com ja hem dit, aquestes diputacions no són altres que les provincials. Són ja diverses les interpretacions que han aparegut sobre això. En aquest article s'ha fonamentat una pretesa supressió o desaparició de la província a Catalunya, que quedaria substituïda per la vegueria.<sup>234</sup> D'altra banda, s'ha vist també com l'exercici per part de la Generalitat de la potestat de crear agrupacions de municipis diferents de la província, amb base en els articles 141.3 i 152.3 CE.<sup>235</sup> No obstant això, fem notar que el

---

**233** En relació amb això, no va prosperar una esmena del Grup Parlamentari CiU que pretenia reservar la regulació del govern de la vegueria al legislador autonòmic. Esmena núm. 287 de modificació i supressió de l'apartat primer de l'antic article 86 (avui 91 EAC). BOPC núm. 213, d'1 d'agost de 2005, p. 72.

**234** En aquest sentit, vegeu la interpretació en aquest punt del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular a l'EAC. També interpreta que amb l'EAC es produeix una supressió de la província Tudela Aranda, José. «La organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 159-162.

**235** A aquesta interpretació dóna cabuda Ridao i Martín, Joan. «El nou Estatut i...», *ob. cit.*, pp. 17-20. Com veurem, aquesta no és sinó la recuperació d'interpretacions que va sostenir la doctrina amb anterioritat a la STC 32/1981, on el TC es va pronunciar a favor de la necessària existència de la província i la seva indisponibilitat per al legislador infraconstitucional.

que fa el citat article és substituir les diputacions provincials, institució de govern, i no la província, ens local. El que desapareix és el conjunt d'òrgans que tenen encomanat el govern i administració provincial, que és substituït per un altre. Se substitueix un aparell organitzatiu o instància de govern per un altre, però no una institució o entitat local per una altra. Quedi clara ja la necessitat de diferenciar entre ens públic (entitat local) i aparell organitzatiu (òrgans de govern i administració), ja que, com veurem, la disponibilitat del legislador estatutari sobre l'un i l'altre és diferent per imperatiu constitucional. En qualsevol cas, quedi dit també que amb aquest aclariment no es justifica, sense més, l'opció contrària, és a dir, la pervivència o manteniment de la província a Catalunya. Faran falta reflexions addicionals, que recollirem més endavant.

#### *1.4.4 · Referències al territori de la vegueria-ens local*

Finalment, és necessari apuntar l'absència de referències específiques en l'EAC al territori de les vegueries. No s'estableix el mapa territorial, ni tan sols el nombre màxim o mínim de vegueries, o algunes pautes o criteris substantius per a definir els límits territorials de les vegueries.

Sense negar això, no cal oblidar que de l'article 90.1 EAC podria derivar-se un mandat al legislador infraestatutari perquè es faci coincidir en un mateix territori la doble dimensionalitat que té atribuïda la vegueria: ens de cooperació local i administració perifèrica de la Generalitat. D'aquesta manera, per tant, ambdues funcions es desenvoluparien en el mateix àmbit territorial.

Si admetem aquesta opció, el següent pas ha de ser el de preguntar-nos quin serà el territori de les vegueries. Malgrat que, com diem, no hi ha referències de contingut sobre això, sí que podem trobar algunes disposicions que tenen a veure amb el procediment de delimitació del mapa de les vegueries. Fonamentalment ens referim al que disposa l'art. 91.4 EAC:

La creació, modificació i supressió, així com el desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, es regulen per llei del Parlament. L'alteració, si escau, dels límits provincials es portarà a terme d'acord amb el previst en l'article 141.1 de la Constitució.

D'entrada, la determinació del mapa de vegueries sembla quedar, doncs, en mans del legislador autonòmic, a qui se li atribueix la competèn-

cia per a regular la «creació, modificació i supressió» de les vegueries. Sense perjudici que més endavant comentarem l'abast d'aquesta reserva de llei autonòmica,<sup>236</sup> des del punt de vista de l'anàlisi substantiva de les vegueries i de la determinació del seu territori, ens interessa destacar en aquest moment el contingut de la segona part del precepte.

En concret, l'EAC remet a l'article 141.1 CE per al cas que s'alterin els límits provincials. Aquest precepte constitucional estableix, també en la seva part final, que qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per una llei orgànica. Sobre això, convé advertir un parell de consideracions que ens posen ja sobre la pista d'algunes de les conclusions que hem d'anar extraient en relació amb la configuració estatutària de la vegueria, en general, i la delimitació del seu territori, en particular.

D'entrada, és d'interès posar de manifest que aquesta expressa remissió al text constitucional va ser introduïda, com tantes altres qüestions, durant la tramitació parlamentària al Congrés dels Diputats a partir de l'aprovació d'una esmena presentada pel Grup Parlamentari Socialista,<sup>237</sup> fet que indica que aquesta previsió no té, per tant, altra finalitat que la d'assegurar la constitucionalitat de la regulació estatutària, insistint en la necessària intervenció de les Corts Generals quan es produeixi una modificació dels límits provincials.

Però, al seu torn, la referència explícita als límits provincials en el mateix moment que es regulen les característiques de la vegueria (i en concret, la determinació del seu territori) ha de posar-nos sobre l'avís de l'íntima relació que el legislador estatutari ha volgut que s'estableixi entre província i vegueria.

#### ***1.4.5 · Altres consideracions sobre la vegueria-ens local***

Més enllà dels elements específics que l'EAC preveu en relació amb la vegueria i que acabem de descriure, existeixen altres disposicions estatutàries a les quals ja ens hem referit també amb caràcter general, però que, per al cas de la vegueria, presenten alguns matisos, l'èmfasi dels quals contribueix a perfilar el disseny estatutari d'aquesta institució.

---

<sup>236</sup> Vegeu l'epígraf 2.1 d'aquest capítol.

<sup>237</sup> Esmena núm. 17, presentada pel Grup Parlamentari Socialista en el Congrés. BOCG núm. 210-7-Sèrie B (VIII legislatura), de 3 de gener de 2006, p. 81.

## 1 · La vegueria-ens local és element de l'organització territorial bàsica de Catalunya

De conformitat amb l'article 83.1 EAC, la vegueria es constitueix com un element bàsic en l'organització territorial de Catalunya. D'això es deriva, doncs, la seva configuració com un ens estatutàriament obligatori o necessari, l'existència del qual és indisponible per al legislador infraestatutari. Amb el propòsit d'evitar reiteracions innecessàries, ens remetem al que ja hem exposat anteriorment respecte als efectes de la posició central de la vegueria en la nova organització territorial de Catalunya.<sup>238</sup>

## 2 · La vegueria-ens local està representada en el Consell de Governos Locals

D'acord amb l'article 85 EAC, el Consell de Governos Locals és l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. Aquestes funcions representatives es concreten en la necessitat que el Consell sigui escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de forma específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

Amb l'atribució d'aquesta representació, s'ha dit, es pretén contribuir a la superació de les mancances manifestades per la tècnica de la garantia institucional de l'autonomia local.<sup>239</sup> Sota el model del *Consiglio delle Autonomii Locali* a les Regions de l'Estat italià, introduït pel mandat resultant de la reforma constitucional de 2001 en aquest país, l'article 85 EAC incorpora aquesta institució al nostre ordenament, amb la idea de fomentar la participació real dels ens locals en els processos decisoris autonòmics i potenciar la seva autonomia política.<sup>240</sup>

En la configuració d'aquesta institució s'ha equiparat la representació de municipis i vegueries, que són al seu torn els únics ens locals que tenen prevista la seva participació, almenys de forma expressa.<sup>241</sup> Si bé s'havia

---

<sup>238</sup> Vegeu el punt 6.3 del capítol I.

<sup>239</sup> Vilalta Reixach, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales...*, ob. cit., pp. 39 i ss.

<sup>240</sup> No es tracta d'introduir mecanismes d'eficàcia vinculant, sinó simplement que la voluntat dels ens locals sigui escoltada i valorada per les instàncies autonòmiques en aquells assumptes que els afectin.

<sup>241</sup> Destaca en aquest sentit l'absència de la comarca, ja que és també ens estatutàriament necessari. No obstant això, això no fa sinó confirmar el canvi de paper al qual hem estat al·ludint respecte a aquesta entitat local.

proposat la necessitat que aquest Consell es constituís en un òrgan amb representació exclusivament municipal,<sup>242</sup> la veritat és que la literalitat del text final de l'art. 85 EAC no ofereix lloc a dubtes sobre la necessària participació de les vegueries, sense que, a més, s'observin distincions de partida entre la posició de municipis i vegueries en aquest òrgan. L'accés de les vegueries al Consell de Govern Locals trobaria la seva justificació en la configuració de la vegueria com un element central en l'organització territorial catalana, així com per la possibilitat, ja apuntada, que acabés assumint competències substantives en atenció a interessos pròpiament supramunicipals, alhora que, precisament per ser intermunicipal el seu àmbit d'actuació, podria oferir una visió col·lectiva dels interessos locals menys fragmentada.<sup>243</sup>

### *3 · L'actualització de la vegueria històrica i la seva integració en el sistema institucional autonòmic poden justificar una posició singular de la Generalitat respecte a la vegueria actual*

Ja hem apuntat l'abast de la integració dels ens locals catalans en el sistema institucional de la Generalitat, concloent la necessitat de limitar la seva interpretació a la constatació en seu estatutària de la preferència relacional entre aquells i la comunitat autònoma. D'aquesta manera, els ens locals integrats (la vegueria, entre ells) «no pertanyen» a la Generalitat,

---

**242** Font Llovet, Tomàs. «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2005, pp. 32-33. El principal argument en contra de l'accés de les vegueries al Consell de Govern Locals seria la seva configuració com a governs d'elecció indirecta, enfront del caràcter directe de la legitimitat municipal. En conseqüència, els ens intermedis trobarien la seva representació a través dels mateixos municipis. Aquests arguments a «Estado autonómico y...», *ob. cit.*, p. 23. També a «El Govern local en el...», *ob. cit.*, p. 27.

Entre els òrgans previstos en els nous estatuts d'autonomia, l'EAAnd semblava inclinar-se, tot i configurar-se com un òrgan mixt entre la Junta d'Andalusia i els ajuntaments, perquè fossin els municipis els únics ens locals amb representació. Tanmateix, el desenvolupament estatutari posterior a través de la Llei del Parlament d'Andalusia 2/2007, de 17 de desembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, ha donat entrada a la intervenció de les províncies. Sobre això, Toscano Gil, Francisco i Vilalta Reixach, Marc. «El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública* (en premsa).

**243** Aquests arguments a Vilalta Reixach, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales...*, *ob. cit.*, pp. 140-148.

sinó que mantenen amb ella «una relació més natural i intensa» que amb l'Estat (STC 214/1989, FJ 29; STC 331/1993, FJ 3). Relació que en tot cas ha de respectar l'autonomia local, la qual gaudeix ja d'una major protecció enfront del legislador ordinari, atès que l'Estatut defineix els seus trets caracteritzadors.

Aquestes reflexions tenen encara més rellevància en relació amb les vegueries. En línia amb el que ha posat de manifest la doctrina,<sup>244</sup> hem d'apuntar que aquesta integració institucional adoptaria en el cas de les vegueries una major transcendència si es posa en relació amb el reconeixement dels drets històrics dut a terme per l'article 5 EAC.

Com ja hem dit, l'EAC incorpora a l'organització territorial catalana un element fins ara inexistent, almenys en el vigent període constitucional. Ara bé, no es pot obviar aquí l'existència històrica d'aquesta institució durant més de quatre segles fins a la seva abolició pel Decret de Nova Planta en 1714 i, més recentment, la seva recuperació en l'últim període d'activitat de la Generalitat republicana. De conformitat amb aquests antecedents històrics, podria interpretar-se que el nou Estatut hagués procedit a una espècie de recuperació de la vegueria històrica i l'hagués adaptat a l'ordenament jurídic actual. Aquest ancoratge històric permetria a la Generalitat assumir una posició singular respecte a la vegueria, com a part del sistema institucional en el qual s'organitza la Generalitat, que, de conformitat amb l'objectiu de la interiorització en el plànol competencial, podria suposar una major disponibilitat autonòmica sobre la configuració jurídica de la vegueria.

Aquesta interpretació —exposada molt esquemàticament— es derivaria de la connexió entre l'article 2.3 EAC, que integra les vegueries en el sistema institucional en el qual s'organitza la Generalitat, i l'article 5 EAC, que reconeix a la Generalitat una posició singular en relació amb aquest sistema institucional, fonamentada en els drets històrics de Catalunya.

---

<sup>244</sup> Tot intentant buscar un significat a la integració dels ens locals en el sistema institucional de la Generalitat (article 2.3 EAC), Rafael Jiménez Asensio afirma que: «Más explicación puede tener el alcance de esa enigmática expresión si se pone en relación con las veguerías. La recuperación de la veguería como institución local tiene como contrapunto la atribución de una serie de competencias a favor del legislador autonómico para definir su régimen jurídico así como régimen electoral (según como se interprete el 160.3). Y esas competencias derivan expresamente de la atribución recogida en el artículo 91.4 del Estatuto pero puede encontrar uno de sus fundamentos en el art. 5 en cuanto a los derechos históricos». Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, p. 12. També han destacat el paper dels drets històrics en relació amb la vegueria Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 100, i Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, p. 44.

No obstant això, ja s'ha vist que, des d'una perspectiva material, aquests antecedents històrics ho són solament quant a l'organització de l'administració perifèrica de la Generalitat, però no en la seva configuració com a ens local, dimensió nova en l'Estatut i sobre la qual, en la nostra opinió, seria més difícil intentar buscar aquest lligam històric.

## **2 · Regulació competencial: la interiorització de la vegueria**

Una vegada determinades les principals notes substantives que caracteritzen la vegueria, hem de referir-nos ara al vessant competencial de la seva regulació estatutària. Dit d'una altra manera, es tracta de determinar com es distribueixen les competències entre l'Estat i la Generalitat per a dur a terme el desplegament estatutari de la vegueria i en quina mesura aquest desplegament queda interioritzat per la comunitat autònoma.

No obstant això, atès que ja hem descrit el nou estat de la qüestió en tractar la interiorització autonòmica amb caràcter general, en aquest moment tractarem exclusivament aquelles qüestions relatives a la distribució de competències que incideixen de forma específica en la vegueria, i, en concret, en la seva dimensió d'ens local.

La nostra anàlisi partirà de l'atenció a l'específica reserva de llei operada per l'article 91.4 EAC en relació amb la «creació, modificació, supressió i desenvolupament del règim jurídic de les vegueries». Ara bé, la correcta comprensió d'aquesta reserva legal exigirà posar-la en relació amb la nova distribució de competències continguda en els títols relatius a l'organització territorial (art. 151 EAC) i al règim local (art. 160 EAC).

### **2.1 · Reserva de llei autonòmica per a la creació, modificació, supressió i desenvolupament del règim jurídic de la vegueria-ens local**

Segons s'ha vist, la primera part de l'article 91.4 EAC disposa que «la creació, modificació i supressió, així com el desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, es regulen per llei del Parlament».<sup>245</sup> Més enllà que

---

<sup>245</sup> Aquesta previsió va ser incorporada originàriament després de l'aprovació d'una esmena presentada pel Grup Parlamentari d'ERC durant la tramitació de l'EAC al Parlament autonòmic. Vegeu BOPC núm. 213, d'1 d'agost de 2005, p. 72. No obstant això, el text aprovat pel Parla-

el precepte conclou amb la comentada remissió a l'article 141.1 CE en cas d'alteració dels límits provincials, és el moment de fer algunes consideracions en relació amb l'abast d'aquesta reserva de llei.

Des d'una perspectiva formal, cal assenyalar, en primer terme, que la reserva de llei ho és a favor d'una llei autonòmica, entenent que la referència al Parlament ho és al seu torn al legislatiu català. És a dir, el legislador estatutari ha volgut que sigui una llei parlamentària («del Parlament» de Catalunya) la que reguli aquestes qüestions sobre les vegueries. En la nostra opinió, aquesta reserva conté una reserva de llei formal i impedeix, per tant, que aquesta regulació pugui ser aprovada per un altre tipus de normes amb rang de llei (decret legislatiu i decret llei), ja que no es tracta de normes en què la intervenció del Parlament sigui decisiva i així es deriva també de la transcendència del seu contingut.<sup>246</sup>

Precisament la importància del contingut de la llei prevista per l'article 91.4 EAC no ha dut el legislador estatutari a esmentar-la expressament entre el conjunt de les denominades «lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut», enumerades en l'article 62.2 EAC, fet pel qual sembla que la seva aprovació no està necessàriament sotmesa al vot favorable de la majoria absoluta del Ple.<sup>247</sup>

No obstant això, sí que es conté en aquesta categoria de lleis autonòmiques «qualificades» la llei de l'article 2.3 EAC, que hem d'entendre referida al conjunt d'ens que integren el sistema institucional en el qual s'organitza territorialment la Generalitat i que no són altres que «municipis, vegueries, comarques i la resta d'ens locals que les lleis determinen». Així, una interpretació sistemàtica dels articles 62.2, 2.3 i 91.4 EAC donaria suport a la necessitat que la regulació estatutària de les vegueries hagués de

---

ment va sofrir modificacions en la seva tramitació davant les Corts per l'aprovació de sengles esmenes presentades pel Grup Parlamentari Socialista al Congrés. A més de la incorporació de la referència a l'article 141.1 CE en relació amb l'alteració dels límits provincials, es va substituir el terme *establiment* pel de *desenvolupament* del règim jurídic.

**246** No obstant això, una interpretació àmplia podria admetre que, almenys el cas dels decrets legislatius, en els quals existeix una llei que aprova la delegació legislativa en el Govern, podria incloure's en aquesta categoria. Més difícil sembla que hi càpiga la regulació per decret llei. Vegeu la definició d'ambdós tipus de normes i els supòsits en els quals són possibles, en els articles 63 i 64 EAC.

**247** D'acord amb l'article 62.2 EAC: «Són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut les que regulen directament les matèries esmentades pels articles 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 i 94.1. L'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, tret que l'Estatut n'estableixi una altra».

ser aprovada per majoria absoluta del Parlament català. Això seria també coherent amb el caràcter central de la vegueria en l'organització territorial de Catalunya, que li és atribuït per l'article 83.1 EAC. Alhora cal tenir en compte que l'excepció feta pel mateix article 62.2 *in fine* EAC (quant a la possibilitat que l'EAC estableixi una altra cosa respecte a la majoria exigida) no opera en aquest cas, ja que l'article 91.4 EAC no es refereix a cap majoria específica.

D'altra banda, en relació amb l'àmbit material sobre el qual opera la reserva de llei de l'article 91.4 EAC, el precepte es refereix gairebé a la totalitat d'aspectes sobre els quals pot ser objecte de regulació la vegueria: creació, modificació i supressió, així com el seu règim jurídic. Si entenem que la «creació, modificació i supressió» tenen a veure amb l'organització territorial (amb el nombre concret de vegueries i els seus límits territorials) i que el règim jurídic comprèn els aspectes funcionals i organitzatius, sembla que *a priori* pocs elements queden fora de la reserva de llei. No obstant això, aquesta reserva haurà de connectar-se amb la distribució de competències establerta pel mateix EAC sobre cadascuna d'aquestes matèries en els articles 151 i 160, respectivament, i serà a partir de l'anàlisi d'aquests preceptes quan podrem delimitar més detalladament el total de matèries que poden ser objecte d'aquesta llei autonòmica que reguli les vegueries. Com veurem, la interpretació d'aquests preceptes permet excloure alguns àmbits de la reserva de llei autonòmica en relació amb les vegueries, com els aspectes electorals. Queda també fora d'aquesta específica reserva de llei de l'art. 91.4 EAC el finançament de les vegueries, que, d'acord amb l'art. 220 EAC, estarà regulat per la mateixa llei catalana d'hisendes locals, la densitat normativa de les quals dependrà de la distribució de competències prevista per l'art. 218 EAC.

Arribats a aquest punt, s'imposen unes darreres consideracions en relació amb la reserva de llei autonòmica de l'art. 91.4 EAC, que, alhora que serveixen per a recapitular el que s'ha dit fins al moment, apunten les línies de les nostres futures reflexions, diagnosticant ja alguns dels problemes que, en aquest àmbit, planteja la configuració estatutària de la vegueria. En concret, tot posant en relació l'abast d'aquesta reserva de llei amb algunes qüestions que ja hem anat apuntant sobre la vegueria, detectem els següents interrogants jurídics.

D'entrada, cal preguntar-se sobre l'encaix que té la reserva de llei per a la «creació, modificació i supressió» de les vegueries amb la garantia estatutària de la vegueria. Hem dit que l'EAC garanteix l'existència de la

vegueria com un dels tipus d'entitats locals que constitueixen l'organització territorial de Catalunya, però, a la vegada, l'EAC admet que per llei autonòmica es puguin crear, modificar i suprimir vegueries. Aquesta aparent contradicció queda resolta ràpidament si advertim que la reserva de llei es refereix no al «tipus d'ens local» vegueria, sinó com, ja hem apuntat, a les vegueries concretes, a les vegueries-ens locals individualment considerades. En conseqüència, el problema pot reconduir-se a una qüestió de modificació dels límits territorials, veritable àmbit material d'aquest precepte, i que l'art. 91.4 EAC remet (juntament amb el desenvolupament del règim jurídic) al legislador català.

En segon lloc, la conclusió anterior ens obliga a recordar que, si bé la determinació del territori de les concretes vegueries es reserva a una llei del Parlament, el mateix art. 91.4 EAC es remet expressament a l'art. 141.1 CE, que exigeix una llei orgànica aprovada en Corts Generals per als supòsits en què es produeixi una modificació dels límits provincials. Dit això, és fàcil advertir els termes en què queda plantejat el problema: com articular la reserva al legislador autonòmic per a la creació, modificació i supressió de les vegueries amb la necessària intervenció del legislador orgànic en cas d'alteració dels límits provincials. De moment, quedi aquí exposat el problema, la resolució del qual abordarem en el capítol següent, quan tindrem més arguments per a fer-ho.

Finalment, des d'una estricta vessant competencial, la reserva al Parlament autonòmic sembla atribuir la competència sobre aquestes matèries a la Generalitat en exclusiva. No obstant això, cal tenir en compte que després de la modificació soferta pel text al Congrés dels Diputats, la dicció de l'article 91.4 EAC ho és al «desenvolupament» i no a l'«establiment» del règim jurídic de les vegueries, canvi que obre pas al joc de les bases estatals.<sup>248</sup> Aquest incís apunta, doncs, que la regulació d'aquest règim jurídic correspondrà a ambdós legisladors (estatal i autonòmic). Ara bé, el paper que calgui atribuir a cadascun d'ells en la definició de l'organització territorial i del règim jurídic de les vegueries estarà determinat per les regles de distribució de competències que estableix el mateix EAC, en exercici de la seva funció constitucional. És per això que la previsió de

---

**248** Així ho va significar el Dictamen 269 del Consell Consultiu de la Generalitat. Comparteix aquesta opinió Carrillo López, Marc. «L'administració local...», *ob. cit.*, p.48, si bé puntualitza que «en relació amb aquesta nova planta territorial (integrada per vegueries i comarques) la capacitat de reordenació a través de l'Estatut és superior a la que disposa respecte del municipi per a definir el seu règim jurídic».

l'article 91.4 EAC ha d'interpretar-se de manera sistemàtica amb allò disposat, d'una banda, en l'article 151, EAC relatiu a la competència de la Generalitat en matèria d'organització territorial, i d'una altra, a l'article 160 EAC, que regula la competència sobre règim local. A això dediquem els últims epígrafs d'aquest capítol.

## **2.2 · Competència en matèria d'organització territorial**

Si recordem el contingut de l'article 151 EAC, ja descrit en el capítol anterior, observem que la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'organització territorial no es refereix en cap moment de forma específica a les vegueries. No obstant això, les referències que l'article conté als ens locals en general, en les tres submatèries en què es divideix la competència en qüestió, ens obliguen a tenir en compte aquest títol competencial com a part important per al futur desenvolupament de la regulació de les vegueries.

El primer que s'adverteix, quan ens atenim als tres apartats que configuren aquest precepte, és que sota l'expressió «organització territorial» s'inclouen aspectes de molt diversa índole, que tenen a veure pròpiament amb l'organització del territori de la comunitat autònoma (apartat a), però també amb la denominació, la capitalitat, els símbols, els topònims i la determinació dels règims especials dels ens locals (apartat b) o, fins i tot, amb les relacions administratives entre els ens locals i la població (apartat c).

Més enllà de les qüestions dels apartats b) i c), que es refereixen a qüestions accessòries, en aquest moment té interès destacar la previsió de l'apartat a) relativa a la «determinació, creació, modificació i supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya», precepte que coincideix gairebé totalment amb el contingut de la reserva de llei que l'article 91.4 EAC realitza en relació amb la vegueria.<sup>249</sup>

D'aquesta manera, l'art. 151.a) EAC atribueix a la Generalitat competència exclusiva per a disposar sobre el seu territori, i en concret, per a incidir sobre el territori del conjunt d'ens locals que configuren la seva organització territorial. Aquest precepte atribueix, doncs, a la Generalitat la competència per a «determinar» quins tipus d'ens locals formen part de

---

**249** No obstant això, cal assenyalar que l'article 151.a) EAC afegeix un nou àmbit material no contingut en l'article 91.4 EAC: «la determinació».

l'organització territorial de Catalunya. És cert que, com hem vist, el mateix EAC imposa que uns tipus d'ens locals específics formin part d'aquesta organització territorial (arts. 2.3 i 83 EAC: municipis, vegueries i comarques), però a més el legislador autonòmic podrà preveure («determinar») que altres tipus d'ens locals composin també aquesta organització territorial. Addicionalment, la Generalitat podrà regular la creació, modificació i supressió dels concrets ens locals que formin part de l'organització territorial catalana. En definitiva, essent la vegueria un ens local de l'organització territorial bàsica de Catalunya (art. 83.1 EAC) i en coherència amb el que disposa l'art. 91.4 EAC, no hi ha dubte que l'art. 151.a) EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per a la creació, modificació i supressió de vegueries o, el que és el mateix, per a delimitar el mapa i el nombre concret de vegueries.

Ara bé, l'exercici d'aquesta competència exclusiva troba un límit expressament previst en l'encapçalament del mateix article 151 EAC: haurà d'exercir-se «respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 CE».<sup>250</sup> En conseqüència, encara que la Generalitat té la competència per a determinar quins tipus d'ens locals formen part de l'organització territorial de Catalunya i per a crear, modificar i suprimir ens locals (entre ells, les vegueries), haurà de fer-ho amb respecte a la garantia institucional de l'autonomia local, en les seves versions municipal i provincial. Sense perjudici que hem de tornar sobre l'abast d'aquest límit, apuntem ja la necessitat de reflexionar-ne sobre alguns aspectes.

En primer terme, destaquem la incorporació de la clàusula «respectant» en lloc del «sense perjudici (seguit de la referència a la corresponent competència estatal)». Aquesta fórmula s'ha vist per la doctrina com un mitjà d'evitar que el legislador estatal pugui veure's habilitat a incidir en una matèria de competència autonòmica. Tot i això, cal dir que, en aquest cas, la referència no ho és a un títol competencial en sentit tècnic, sinó a la «garantia institucional continguda en els articles 140 i 141», que no és altra que l'autonomia dels municipis i les províncies (i illes, als arxipèlags), respectivament. En conseqüència, aquesta garantia es constitueix aquí en un principi limitador de la competència autonòmica en la matèria, però no

---

<sup>250</sup> Cal assenyalar que aquest incís va ser afegit durant la tramitació de la reforma estatutària al Congrés dels Diputats, com a conseqüència de la ja citada esmena núm. 17 presentada pel Grup Parlamentari Socialista al Congrés, on es contenien totes les modificacions proposades en matèria de competències de règim local i organització territorial.

en un títol competencial que reservi a l'Estat cap tipus d'intervenció. Per tant, la distinció entre «respectant» i «sense perjudici» perd el seu interès en relació amb aquest art. 151 EAC.

En canvi, sí que creiem rellevant la referència a la «garantia institucional». Més enllà que la seva plasmació en l'EAC suposi constatar el desconeixement del legislador estatutari sobre les deficiències denunciades per la doctrina per a referir-se a l'autonomia local a través d'aquesta tècnica, amb la seva incorporació en aquests termes a l'article 151 EAC es fa un escàs favor a l'esclariment d'aquest límit.<sup>251</sup>

Malgrat això, en la nostra opinió, el que fa l'expressió en qüestió és limitar l'exercici de la competència autonòmica respecte de l'autonomia local, en els termes en què està constitucionalment garantida en els articles 140 i 141 CE. Quelcom que dit així no era necessari fer constar en l'EAC, ja que està directament imposat per la norma constitucional. En qualsevol cas, sí que pot tenir la seva importància a l'efecte de reforçar la constitucionalitat de l'atribució competencial realitzada per aquest art. 151 CE. Especialment si tenim en compte que, amb aquesta previsió, el que es fa és incidir en la necessitat que la Generalitat, quan procedeixi al desenvolupament estatutari d'aquesta matèria, respecti la garantia institucional del municipi i també de la província, essent per tant indisponible per al legislador l'existència d'aquests dos tipus d'ens locals, així com la configuració de les seves característiques, de tal manera que es vulnerin els articles 140 i 141 CE. Aquest límit suposa, doncs, confirmar la necessitat de llei orgànica per a alterar els límits provincials, ja prevista de forma expressa en l'article 91.4 EAC, i reiterar el necessari respecte a la configuració constitucional de municipis i províncies, en tota la regulació que tingui a veure amb l'organització territorial catalana.

## 2.3 • Competència en matèria de règim local

Finalment, queda referir-nos a la competència en matèria de règim local (art. 160 EAC). No hi ha aquí, com en els casos anteriors, referències específiques a la vegueria en clau competencial, tot i que sí que és possible

---

<sup>251</sup> Vegeu, per exemple, la interpretació de Ferret Jacas basada en la referència a la «garantia institucional» de l'article 151 EAC, segons la qual aquest límit no opera, ja que estem en matèria d'alteració de límits territorials. Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, p. 47.

fer algunes reflexions que poden afectar directament les competències de la Generalitat sobre el règim jurídic d'aquesta institució.

D'acord amb el que hem vist fins al moment, partim de l'article 91.4 EAC, que disposa que una llei autonòmica regularà —entre altres matèries— «el desenvolupament del règim jurídic» de les vegueries. Com hem dit ja, la concepció tradicional del terme *desenvolupament* en l'àmbit de la distribució de competències i el mateix *iter* parlamentari del precepte semblen donar entrada al legislador bàsic estatal en la regulació del règim jurídic de les vegueries, limitant, així, l'exclusivitat de la competència autonòmica. Del que es tracta ara, doncs, és de determinar quins aspectes d'aquest règim jurídic estan sotmesos a les bases estatals i en quins la Generalitat té competència exclusiva. Per a això, ens atenim a les previsions de l'article 160 EAC relatiu al règim local i que conté, per tant, la distribució de competències de la gran majoria de qüestions relatives al règim jurídic dels ens locals.

Sense reproduir de nou el contingut de l'article 160 EAC, sí que cal recordar que l'àmbit material d'aquesta competència s'estén al règim jurídic dels ens locals (apartats primer i segon) i també al seu règim electoral (apartat tercer).

En relació amb el règim jurídic, la competència exclusiva de la Generalitat s'estén a un ampli àmbit de submatèries, definides en el seu apartat primer, essent la compartició entre Estat i Generalitat la solució residual, aplicable a les matèries que no puguin incloure's en les anteriors (apartat segon). Als nostres efectes, resulta d'interès classificar l'abast de l'apartat primer en funció del tipus d'ens local sobre el qual es projecta, amb l'objectiu de determinar si s'hi inclou o no la vegueria.

En aquest sentit, la Generalitat té competència sobre tots els ens locals, i per tant també sobre la vegueria, en relació amb les següents matèries: a) les relacions interadministratives que estableix amb ells i les que es donin entre els mateixos ens locals; b) la determinació de les seves potestats i competències (dintre de les matèries previstes per l'article 84 EAC); c) el seu règim de béns i modalitats de prestació de serveis, i d) els seus òrgans complementaris.

Contràriament, la competència exclusiva relativa a la determinació dels òrgans de govern i el funcionament i règim d'adopció dels seus acords ho és únicament en relació amb els «ens locals creats per la Generalitat».

En relació amb el règim electoral local, hem d'atendre l'apartat tercer del mateix article 160 EAC. Aquest precepte atribueix a la Generalitat la

competència exclusiva sobre el règim electoral dels «ens locals creats per la Generalitat, llevat dels constitucionalment garantits», sense que es prevegi que l'àmbit material no inclòs en aquesta expressió pugui ser objecte de competència compartida. Per això, tot allò que quedi fora d'aquest títol (el règim electoral dels ens locals constitucionalment garantits) passarà directament a ser competència estatal.

Un cop vista la distribució de competències establerta per l'article 160 EAC, es plantegen, doncs, alguns dubtes sobre la seva projecció respecte a la vegueria. La incògnita principal resideix en la interpretació de l'expressió «ens locals creats per la Generalitat». Del seu abast dependrà que la Generalitat tingui competència exclusiva o només compartida sobre la determinació dels òrgans de govern de la vegueria i sobre el règim d'adopció d'acords d'aquests (art. 160.1.d), i que tingui o no competència sobre el règim electoral de la vegueria (art. 160.3).

Per a resoldre aquesta qüestió, hem de preguntar-nos si aquesta expressió es refereix a la creació de tipus d'ens locals o a la d'ens locals concrets, individualment considerats. Un resultat o l'altre significarà concloure que en aquesta expressió s'inclouen un major o un menor nombre d'ens locals. Així doncs, no hi ha dubte que la Generalitat no crea el municipi ni la província com a tipus d'ens locals (que ja estan previstos i garantits constitucionalment), però sí que pot, segons s'ha vist en analitzar l'article 151.a) EAC, crear municipis o províncies concretes. En aquest sentit, la clau la dona l'article 160.3 EAC, que, en referir-se als ens creats per la Generalitat, n'exceptua els constitucionalment garantits. Si bé en l'art. 160.1.d) EAC no s'aclareix la qüestió, l'art. 160.3 EAC només pot estar referint-se a la creació de tipus d'ens locals, ja que la Constitució no garanteix ens locals concrets, sinó exclusivament tipus d'ens locals.<sup>252</sup> Aquesta és la finalitat de la garantia institucional de municipis i províncies i, a més, cal recordar que la mateixa Constitució admet l'alteració dels termes municipals i dels límits provincials, sense garantir, per tant, un determinat mapa municipal o provincial.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Una interpretació distinta és la de Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 48-49. Per a aquest autor una interpretació sistemàtica entre l'art. 160.1.d) i l'art. 160.3 EAC permet concloure que la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'organització dels ens locals s'estén sobre el total d'ens locals (inclosos municipi i província), ja que «quan la llei ha volgut distingir, ho ha fet».

<sup>253</sup> Sobre aquesta qüestió tornarem amb més detall en el punt 3.5 del capítol III.

Acordat que aquesta expressió es refereix a la creació de tipus d'ens locals per part de la Generalitat, del que es tracta ara és de definir si la veueria és un tipus d'ens local que pot ser creat per la Generalitat i, a més, si és o no un ens constitucionalment garantit. Això dependrà, en gran mesura, de la interpretació que es faci d'aquesta institució i precisament de la seva relació amb la província, ens constitucionalment garantit. Aquesta és una qüestió que hem d'analitzar en el següent capítol, juntament amb la resta d'interrogants que hem detectat fins ara, la resolució dels quals passem a abordar ja sense més preàmbuls.



### **III**

## **ENCAIX CONSTITUCIONAL DE LA VEGUERIA ESTATUTÀRIA**



Una vegada situats els antecedents històrics de la vegueria i descrita la regulació que sobre ella realitza l'EAC, estem en condicions d'ocupar-nos amb major deteniment d'algunes qüestions problemàtiques que es plantegen arran de la mateixa configuració d'aquesta institució en el nou text estatutari. Del que hem dit fins ara ja s'infereix que l'aparició de la vegueria en la nova organització territorial catalana no ha estat acceptada pacíficament i que, per tant, alguns aspectes de la seva configuració jurídica exigeixen una reflexió pausada.<sup>254</sup>

Com ja s'haurà advertit, el rang normatiu en el qual es mou l'objecte del nostre estudi (Estatut d'autonomia) comporta que els problemes als quals ens referim puguin erigir-se en problemes de constitucionalitat. En aquest context, la nostra anàlisi pretén determinar si el marge de maniobra que la Constitució i la jurisprudència constitucional deixen al legislador estatutari per a reordenar el nivell de govern supramunicipal a Catalunya admet o no un model basat en vegueries, tal com aquestes han estat configurades per l'EAC.

Partint d'aquest objectiu, es fa necessari definir, en primer lloc, l'abast dels límits imposats per l'ordenament a la configuració estatutària del nivell supramunicipal de govern, per a poder contrastar la seva compatibilitat amb la concreta regulació que l'EAC fa de les vegueries. Com veurem, aquest contrast passa necessàriament per tenir en compte una qüestió fonamental: la necessitat de posar en relació la província constitucional i la vegueria estatutària. Realitzat aquest contrast, obtindrem una delimitació més precisa dels problemes jurídics principals detectats en el model dissenyat pel nou EAC i podrem endinsar-nos en l'anàlisi individualitzada de cadascun d'ells, intentant traçar algunes línies interpretatives que coadjuvin a l'encaix constitucional de la regulació estatutària.

Serà aquest, doncs, el moment de recuperar i aprofundir en les qüestions que ja hem anat apuntant fins aquí, com el silenci de l'EAC respecte a la província i la seva relació amb la posició central de la vegueria, la substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria o la delimi-

---

**254** L'exponent més clar és, sens dubte, el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'EAC per part de més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, del qual ja hem donat compte en capítols anteriors.

tació del règim de distribució de competències en matèries afins (règim local, organització territorial); tot això amb la finalitat de dotar de coherència i buscar un encaix constitucional al disseny estatutari de les vegueries.

## **1 · Límits al legislador estatutari en el disseny del nivell supramunicipal: la garantia constitucional de la província**

La qüestió específica dels límits imposats a l'Estatut d'autonomia en la configuració d'una institució com la vegueria s'emmarca en el problema més genèric de l'ordenació de l'organització territorial i del règim local, i en concret, del nivell supramunicipal de govern.

Tenint en compte l'objectiu de la reforma estatutària catalana en aquest punt (l'articulació d'un model territorial basat en vegueries, el règim jurídic del qual estigui determinat fonamentalment per la comunitat autònoma), la pregunta a resoldre és fins a quin punt pot el legislador estatutari complir per si mateix amb el disseny d'un model propi d'organització territorial. Dit d'una altra manera, es tracta de determinar quins són els límits que té l'estatut d'autonomia en la definició de la planta administrativa supramunicipal, i en l'establiment del règim jurídic dels ens locals que la configuren.<sup>255</sup>

Aquesta és una qüestió que ha estat analitzada amb detall per la doctrina en els últims anys, fruit de l'actualitat de la matèria adquirida per les reformes estatutàries,<sup>256</sup> fet que, en certa manera, suposa recuperar i actua-

---

**255** No estudiarem aquí els límits quant a la possibilitat de configurar la vegueria com a divisió territorial de la Generalitat. La Constitució, com veurem, únic paràmetre de constitucionalitat de l'Estatut, no imposa cap condicionament per a la regulació de l'organització territorial de l'administració de les comunitats autònomes, més enllà de l'article 103 CE, aplicable a tota administració pública. Sobre això, ens remetem al que s'ha dit en el capítol anterior d'aquesta obra.

**256** Quant a la identificació i l'abast dels límits constitucionals oposables a la reforma estatutària catalana en matèria de règim local i organització territorial, és d'imprescindible consulta el complet treball del professor Francisco Velasco Caballero, del qual prendrem per a la nostra anàlisi més d'una reflexió, no només per la coincidència amb els seus arguments, sinó també pel pes que en el text final de l'EAC semblen haver tingut algunes de les seves propostes. S'ha de tenir en compte que aquest treball forma part del volum col·lectiu dirigit pel Institut d'Estudis Autònoms en ple procés d'elaboració del text estatutari en la seva fase autonòmica. Vegeu Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 283-350. Més enllà de la reforma catalana, vegeu també Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. «Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret

litzar alguns dels debats existents en els primers anys d'implantació de l'Estat autonòmic. És per això que, per a evitar reiteracions, ens limitem a continuació a exposar algunes consideracions generals només en la mesura que són pressupostos necessaris per a la nostra anàlisi jurídica posterior sobre la vegueria.

Dit això, la identificació dels límits normatius oposables al legislador estatutari ha de partir de la necessària subordinació de l'estatut d'autonomia als preceptes de la Constitució, norma suprema de l'ordenament jurídic; subordinació que s'estén, en segon terme, a la doctrina jurisprudencial que hagi dictat el Tribunal Constitucional, que és el màxim intèrpret d'aquesta norma. Tanmateix, aquesta afirmació general ha de complementar-se amb alguns matisos importants, que ajuden a configurar d'una forma més precisa el marge de maniobra del legislador estatutari sobre la regulació de l'organització supramunicipal. Matisos que tenen a veure, d'una banda, amb la peculiar posició que té l'estatut d'autonomia en l'ordenament jurídic i, d'una altra, amb la necessitat de contextualitzar la jurisprudència constitucional. Assentades aquestes qüestions, podrà analitzar-se el contingut concret dels límits constitucionals, des d'una doble perspectiva (substantiva i competencial). Límits que, si bé poden identificar-se d'una manera més o menys clara en el text constitucional, posen de manifest la flexibilitat i diversitat de models que admet la configuració del nivell intermedi de govern local.

## **1.1 · La posició de l'Estatut en el sistema de fonts. Especialment, la seva relació amb la Llei de bases de règim local**

Tal com ha estat confirmat pel Tribunal Constitucional en la primera —i fins al moment, única— sentència dictada sobre un estatut d'autonomia dels de «nova generació» (STC 247/2007, de 12 de desembre),<sup>257</sup> l'estatut

---

Públic, 2005, pp. 161-188. Més recentment encara, Salvador Crespo, Mayte. *La autonomía provincial...*, ob. cit., especialment pp. 85 y ss.

**257** (Ponent: D<sup>a</sup>. Elisa Pérez Vera). La STC 247/2007 resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel govern de la Comunitat Autònoma d'Aragó en relació amb l'art. 20 de la LO 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la LO 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, per la qual es dóna nova redacció a l'art. 17.1: drets dels valencians i de les valencianes en relació amb l'aigua. Al marge de la decisió sobre el cas concret (desestimació del recurs), el TC realitza unes extenses consideracions generals, en allò que podríem qualificar com l'avantsala de la sentència sobre el nou EAC. Aquestes consideracions versen sobre

d'autonomia està configurat en el nostre sistema de fonts com una norma jurídica singular. En efecte, encara que formalment és aprovat com a llei orgànica (art. 81.1 CE), està dotat d'un caràcter altament paccionat<sup>258</sup> i disposa d'una especial rigidesa o «força passiva».<sup>259</sup> Des d'un punt de vista material, l'estatut autonomia té atribuïda una funció constitucional específica (ésser norma institucional bàsica de la comunitat autònoma<sup>260</sup>), que el converteix en complement constitucional necessari per a la definició de la distribució territorial del poder, i especialment del repartiment competencial.<sup>261</sup> Com a tal complement, els estatuts d'autonomia formen part del bloc de la constitucionalitat, és a dir, del conjunt de paràmetres utilitzats

---

els principis generals de l'organització territorial de l'Estat, la posició i funció dels estatuts d'autonomia en el nostre sistema de fonts, el seu contingut constitucionalment possible, la delimitació general de les competències Estat-comunitats autònomes i, finalment, la possibilitat que els estatuts regulin drets dels ciutadans. Un primer comentari sobre aquesta sentència —certament crític amb aquestes reflexions generals— és el de Fernández Farreres, Germán. *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?* Madrid: Civitas, 2008.

Prèviament a l'aparició d'aquesta sentència, l'inici de les reformes estatutàries havia comportat també la recuperació i actualització de la reflexió teòrica sobre la posició dels estatuts d'autonomia en l'ordenament jurídic, essent la seva funció constitucional i l'abast del seu àmbit material dos dels temes més debatuts entre la doctrina. Pot veure's Viver Pi-Sunyer, Carles. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídic-constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, pp. 97-130. Una interpretació diferent de la que defensem en el text és la de Muñoz Machado, Santiago. «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», a Tornos Mas, Joaquín (dir.). *Informe de Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2005, pp. 731-753. Aquest autor defensa que els estatuts d'autonomia s'inclouen entre les lleis orgàniques típiques, d'acord amb l'article 81.1 CE, si bé reconeix que tenen una aparença constitucional i poden arribar a contenir preceptes que materialment tenen aquest abast.

Són també de gran interès les reflexions prèvies fetes pel Consell Consultiu en el fonament primer del seu ja citat Dictamen 269, d'1 de setembre de 2005, en relació amb la PrEAC.

**258** Fruit de «la necesaria confluencia de las voluntades [autonómica y estatal] en su complejo procedimiento de elaboración, rasgo que es más nítido en las sucesivas reformas de un Estatuto que en su aprobación inicial, pues la Constitución puso fin a un Estado políticamente centralizado en el que no existían aún Asambleas Legislativas autonómicas en sentido estricto, sino representaciones territoriales reguladas transitoriamente por la Constitución a los fines de la implantación de las Comunidades Autónomas» (STC 247/2007, FJ 6). Vegeu també les reflexions inicials del dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat, pp. 4 i ss.

**259** Ja que només pot ser reformat mitjançant el procediment previst per ell mateix, llevat dels casos expressament previstos per la Constitució: articles 149.1.29 (Llei orgànica de seguretat pública), 152.1.2º paràgraf (Llei orgànica del poder judicial) i 157.3 CE (Llei orgànica de finançament autonòmic).

**260** Sense oblidar el seu caràcter de norma constitutiva o fundacional de la comunitat autònoma.

**261** Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. 2a edició. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 63-90.

pel Tribunal Constitucional per a controlar la constitucionalitat de la resta de normes. És en aquest sentit que la jurisprudència constitucional ha establert que qualsevol infracció de la norma estatutària és també infracció de la Constitució (STC 163/1995, de 8 de novembre, FJ 4) i que «respecto de los Estatutos de Autonomía sólo la Constitución puede desempeñar la función de parámetro de constitucionalidad, esto es, la constitucionalidad de un precepto estatutario sólo puede enjuiciarse sobre la base de su conformidad con la norma fundamental» (STC 99/1986, de 11 de juliol, FJ 4).

El que s'ha dit fins ara no significa que l'estatut prevalgui de forma absoluta i incondicionada sobre qualsevol altre instrument normatiu. Per contra, el punt de partida ha de ser necessàriament la subordinació jeràrquica de l'estatut a la Constitució, tal com ha reiterat el Tribunal Constitucional des dels seus primers pronunciaments,<sup>262</sup> i s'infereix directament de la literalitat del mateix text constitucional.<sup>263</sup> No obstant això, si irrefutable és el caràcter infraconstitucional de l'estatut d'autonomia, no ho és menys que els trets propis de l'estatut el situen en una posició preeminent en el sistema de fonts, que al seu torn comporta efectes diferents respecte a les normes autonòmiques i les estatals.

D'una banda, l'estatut és norma de capçalera de l'ordenament autonòmic i això suposa que la resta de normes autonòmiques hi estan subordinades (STC 247/2007, FJ 6). En conseqüència, el legislador estatutari que pretengui reordenar l'organització territorial no es veurà limitat per les normes autonòmiques.

---

**262** SSTC 18/1982, de 4 de maig; FJ 1, 76/1983, de 5 d'agost; FJ 4.a, 29/1986, de 20 de febrer; FJ 2.B, 20/1988, de 18 de febrer; FJ 3, 163/1994, de 26 de maig; FJ 3, 178/1994, de 16 de juny; FJ 4, 171/1998, de 23 de juliol; FJ 6, 173/1998, de 23 de juliol; FJ 6, i 133/2006, de 27 d'abril; FJ 2; ATC 85/2006, de 15 de març; FFJJ 2 i 7, últim paràgraf. Com va dir la STC 99/1986, d'11 de juliol, FJ 6, hi ha una «directa infraordenació dels estatuts a la Constitució». Així ho ha tornat a reiterar la STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 6.

**263** La subordinació jeràrquica de l'estatut a la Constitució pot derivar-se del text constitucional a partir de previsions expresses o implícites. Entre les primeres, cal citar principalment les contingudes en l'article 147.1 i 2.d), quan es diu que els estatuts són «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147.1 CE i SSTC 69/1982, de 23 de novembre, FJ 1, i 85/1984, de 26 de juliol, FJ 3) i que les competències assumides estatutàriament han de ser-ho «dentro del marco establecido en la Constitución» (art. 147.2.d CE). A la vegada, aquesta subordinació es deriva implícitament d'altres dues conseqüències del text constitucional: en primer lloc, la possibilitat que les característiques amb què la CE regula els estatuts puguin ser objecte de reforma constitucional; i, en segon terme, i molt més tangible en la pràctica, el control de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional al qual estan sotmesos els estatuts d'autonomia d'acord amb l'article 161.1.a) CE.

Ara bé, si ens referim a les normes estatals, una conclusió rigorosa requereix algunes precisions. És per això que ens interessa reflexionar sobre la relació de l'estatut amb les lleis orgàniques i amb la legislació bàsica de règim local, que *a priori* podrien operar com a límit a la reforma estatutària.

Quant a la relació estatut d'autonomia-llei orgànica, ja hem dit que, malgrat que l'estatut d'autonomia acaba aprovant-se formalment com una llei orgànica, comporta una major petrificació normativa, derivada de la seva rigidesa formal.<sup>264</sup> En conseqüència, els estatuts d'autonomia no poden ser modificats per la simple concurrència del legislador estatal orgànic. No obstant això, el que aquí ens plantegem és la situació inversa, és a dir, si el legislador estatutari pot incidir en àmbits reservats a llei orgànica. Sobre això, convé deixar clar que, tal com ha assenyalat també la STC 247/2007 (FJ 6), la relació entre ambdues fonts es regula per criteris materials<sup>265</sup> i que, per tant, allò fonamental és la determinació de l'àmbit material que la Constitució reserva a cadascuna d'aquestes fonts.

Respecte a l'àmbit material de les lleis orgàniques, hem d'assenyalar que, tot i que tradicionalment se n'ha exigit una interpretació restrictiva, l'amplitud del text constitucional ha dut en altres ocasions al Tribunal Constitucional a distingir entre un contingut nuclear o de reserva absoluta (sense el qual la matèria reservada no seria reconeixible) i una reserva relativa de llei orgànica (que abastaria un contingut extern, més difús, genèricament vinculat a aquesta matèria).<sup>266</sup> Sembla, doncs, que sobre aquest àmbit més genèric —i mai sobre el nucli directe de la reserva de llei orgànica— podria incidir el legislador estatutari, ja que, tal com admet un ampli sector doctrinal<sup>267</sup> i ha confirmat la STC 247/2007 (FJ 12), l'estatut pot

---

**264** Per a un estudi més extens sobre la llei orgànica, vegeu Barceló i Serramallera, Mercè. *La Llei orgànica: àmbit material i posició en el sistema de fonts*. Barcelona: Atelier, 2005.

**265** En concret, la STC 247/2007 diu que la relació dels estatuts respecte a les lleis orgàniques es regula «por la propia Constitución, según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas y otras es exclusivamente la Norma constitucional» (FJ 6).

**266** En aquest sentit es pronuncien les al·legacions del Parlament de Catalunya al recurs d'inconstitucionalitat interposat pels diputats del Grup Parlamentari Popular, pp. 14 i ss.

**267** López Guerra, Luis. «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», a *Estudios sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, pp. 11-45; Castellà Andreu, Josep M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: IEA, 2004; Tornos Mas, Joaquín. «La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista General de Derecho Administrativo*. Iustel, núm. 12, 2006, p. 6.

regular matèries, que si bé no li estan explícitament reservades per la Constitució, sí que garanteixen el compliment de la seva funció constitucional com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma. En conseqüència, la resposta a aquesta qüestió no pot ser genèrica, sinó que caldrà atènyer-se a cada concreta reserva de llei orgànica per a justificar o no la intervenció del legislador estatutari<sup>268</sup> tenint en compte que no podrà incidir en el nucli directe d'aquesta reserva, essent el Tribunal Constitucional a qui li correspondrà en última instància delimitar aquest abast.<sup>269</sup>

Més enllà de la relació estatut d'autonomia-llei orgànica, la qüestió que, en matèria de relacions internormatives, revesteix major transcendència als nostres efectes és la que s'estableix entre estatut d'autonomia i legislació bàsica de l'Estat. No hi ha dubte que es tracta d'una qüestió complexa i molt discutida, a la qual, a més, el nou cicle de reformes estatutàries i el seu pretès abast doten de nous elements.<sup>270</sup> Sense pretendre donar aquí una resposta definitiva, el mètode que hem definit ens imposa analitzar en quina mesura el legislador bàsic estatal en general, i l'LBRL en particular, s'erigeixen o no en límit per al legislador estatutari en matèria d'organització i règim supramunicipal.

El punt de partida d'aquesta anàlisi ha de ser que, malgrat que ambdues normes formen part de l'ordenament estatal, l'estatut d'autonomia està dotat, com ha recordat la STC 247/2007, d'«una singular resistència frente a las otras leyes del Estado [entre elles les lleis de bases] que hace

---

**268** En aquest sentit, hi ha lleis orgàniques com les del 150.2 CE (de transferència o delegació) que quedarien clarament fora de l'àmbit material possible l'estatut, ja que la Constitució les ha configurat com una via extraestatutària d'atribució de competències en matèries del 149.1 CE. En canvi, l'estatut podria incidir en aquells àmbits materials que, fora del nucli directe de la reserva de lleis orgàniques, compleixen amb la seva funció constitucional de completar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes o es vinculen a les competències autonòmiques (per exemple, drets i deures, finançament autonòmic, poder judicial o fins i tot règim electoral general); especialment si tenim en compte que el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat que la llei orgànica no pot entendre's com una norma atributiva de competències materials a l'Estat, i que no pot alterar el règim de competències que es dedueix de la Constitució, i que a més s'ha d'atènyer a les normes del bloc de la constitucionalitat (STC 204/1992, FJ 3).

**269** Afirmar el TC que, encara que les lleis orgàniques portin a terme la delimitació del seu propi àmbit material, serà el mateix Tribunal qui decideixi, en cas de col·lisió, quin és l'abast de la reserva material en cada cas (STC 247/2007, FJ 6 *in fine*).

**270** Així, per exemple, ja s'ha destacat que, des d'una perspectiva dinàmica o temporal, és la primera vegada que sobreveïa una reforma estatutària que pretén regular matèries que fins llavors eren assumides per la legislació bàsica de l'Estat. Jiménez Asensio, Rafael. «El gobierno local en...», *ob. cit.*, pp. 26-27.

imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas» (FJ 6). Es-sent això així i d'acord amb la resta de característiques que ja hem exposat sobre la norma estatutària, la conclusió ha de ser la d'afirmar la seva primacia enfront de qualsevol legislació bàsica. D'acord amb el que hem estat dient, els estatuts desenvolupen una funció constitucional de complement indispensable de la Constitució en la definició de la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes. Per això, són part de l'anomenat bloc de la constitucionalitat i es constitueixen en paràmetre de constitucionalitat de la resta de normes, incloses les lleis de bases. No obstant això, cal tenir en compte que el diferent àmbit territorial d'aplicació de l'estatut (en una comunitat autònoma) i la llei de bases (estatal) no permet que aquesta primacia es tradueixi en termes de validesa, sinó d'inaplicabilitat de la llei bàsica estatal en aquelles comunitats autònomes on existeixi contradicció entre ambdós. Aquesta conclusió obre la possibilitat que les bases tinguin una aplicació asimètrica o no uniforme en el conjunt de l'Estat, en funció del que decideixin els mateixos estatuts d'autonomia.<sup>271</sup>

Tanmateix, a l'hora de traslladar aquest discurs al sistema de fonts del Dret local, s'ha de tenir en compte que l'LBRL ha estat tradicionalment inclosa en el bloc material de la constitucionalitat, sota l'argument que és a ella a qui la Constitució ha atribuït la funció de definir el contingut de l'autonomia local garantida en els seus articles 137, 140 i 141 CE.<sup>272</sup> L'assumpció d'aquesta interpretació per la jurisprudència consti-

---

**271** Aquesta és una de les qüestions més debatudes entorn de la reforma estatutària i especialment en el cas del model català, el que més clarament pretén assumir com a pròpies determinades matèries avui previstes en la legislació bàsica estatal. A favor d'aquesta possibilitat, entre d'altres, Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, i «Estatutos de autonomía...», *ob. cit.*; també Font Llovet, Tomàs. «El régimen local en la reforma...», *ob. cit.*; Viver Pi-Sunyer, Carles. «En defensa dels estatuts...», *ob. cit.*, Barnés Vázquez, Javier. «Legislación básica y Estatuto de autonomía», a AADD. *Estudios sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: IEA, 2004, pp. 93-125. En contra, Ortega Álvarez, Luis. «La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución», a Ortega, Luis (dir.). *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: CEPC, 2005, pp. 11-30; de la Quadra-Salcedo Janini, Tomás. «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, pp. 135-161; i Parada Vázquez, Ramón. «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, pp. 9-77.

**272** Gómez-Ferrer Morant, Rafael. «Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 47-73.

tucional ha contribuït també a enfortir la posició de l'LBRL fins al punt que, com s'ha afirmat recentment, el TC l'«ha constitucionalitzat».<sup>273</sup> Enfront d'això, s'ha denunciat la confusió que suposa entre la garantia de l'autonomia local reconeguda en els articles 137, 140 i 141 CE i l'atribució a l'Estat de la competència per a definir les bases del règim local (a partir del títol 149.1.18 CE),<sup>274</sup> identificant així erròniament el contingut bàsic de l'autonomia local amb el contingut mínim d'aquesta garantia constitucional.<sup>275</sup> En conseqüència, s'ha negat la possibilitat que l'LBRL pugui formar part del bloc de la constitucionalitat, tal com el defineix la mateixa LOTC en el seu article 28.1, ja que no és una «norma dictada per a delimitar les competències de l'Estat i les comunitats autònomes o per a regular o harmonitzar les competències d'aquestes», sinó que ella mateixa és el resultat de l'exercici d'una competència estatal.<sup>276</sup> Sembla que aquesta crítica ha estat finalment assumida per l'interpret constitucional en el seu recent STC 240/2006, de 20 de juny (FJ 8), que ha negat que l'LBRL pugui ser paràmetre de constitucionalitat de les lleis estatals (i, per tant, també dels estatuts d'autonomia), limitant-se a ser-ho, en tot cas, de les lleis autonòmiques que es dictin en matèria de competència compartida i únicament en allò que sigui derivat directament dels preceptes constitucionals.

Més enllà d'aquesta afirmació en el plànol teòric, la *praxi* jurisprudencial del Tribunal Constitucional confirma, com ha demostrat la doctrina,<sup>277</sup> que l'eficàcia real de l'LBRL com a paràmetre de constitucionalitat només s'ha produït en l'enjudiciament de lleis autonòmiques, ni tan sols davant una legislació estatal sectorial posterior. Seguint Velasco Caballero, dos són els arguments principals que la pràctica jurisprudencial ofereix per a confirmar la superioritat de l'estatut enfront de l'LBRL: en primer lloc, el Tribunal Constitucional ha utilitzat l'estatut d'autonomia com a paràmetre de constitucionalitat de l'LBRL (STC 214/ 1989); i, en segon lloc, l'estatut

<sup>273</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, p. 290.

<sup>274</sup> Font Llovet, Tomàs. «Las competencias locales», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Informe del gobierno local*, Marcial Pons-Institut de Dret Públic, 1992. També a Velasco Caballero, Francisco. «Estatutos de autonomía...», *ob. cit.*, p. 134.

<sup>275</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. «Niveles de organización territorial...», *ob. cit.*, p. 174.

<sup>276</sup> Requejo Pagés, Juan Luis. «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 53-58. (La traducció és nostra.)

<sup>277</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 292-297. També a «Estatutos de autonomía...», *ob. cit.*, pp. 135-138.

preval, en cas de conflicte aplicatiu, sobre la normativa bàsica de règim local dictada a l'empara del 149.1.18 CE, actuant així com a norma de desplaçament de l'LBRL en una determinada comunitat autònoma (STC 27/1987 i STC 109/1998).<sup>278</sup>

Per tot això, cal concloure que l'LBRL no s'erigeix en límit per al legislador estatutari que pretengui reformar l'organització supramunicipal catalana, sinó que, fins i tot, l'EAC és cànion de constitucionalitat de la mateixa normativa bàsica i, en cas de conflicte normatiu, podrà desplaçar l'aplicació de l'LBRL a Catalunya, sense que això suposi, però, la invalidesa de la legislació bàsica a la resta de l'Estat.

Recapitulant el que s'ha dit en aquest apartat, hem de concloure que una reforma estatutària que pretengui implantar un nou model d'organització supramunicipal o intermunicipal tindrà com a únic límit normatiu la Constitució, norma jeràrquica superior de l'ordenament, tenint en compte així mateix que l'àmbit material de l'estatut és limitat i que, per tant, no pot regular tot tipus de matèries, sinó només aquelles que, a més del contingut mínim i possible previst constitucionalment, garanteixin el compliment de la funció constitucional com a norma institucional bàsica autonòmica, la qual cosa, d'una banda, li imposa el respecte al contingut nuclear de les reserves de llei orgànica establertes per la Constitució, però no li impedeix, d'una altra, entrar a regular la matèria del govern local.<sup>279</sup>

## 1.2 · La necessitat de contextualitzar la jurisprudència constitucional

La subordinació de l'estatut a la Constitució comporta no només tenir en compte la lletra dels preceptes constitucionals, sinó també la interpretació que d'ells realitzi el Tribunal Constitucional. Ara bé, com ja hem posat de manifest a l'inici d'aquest apartat, la posició de l'estatut en el sistema de fonts, així com algunes qüestions generals inherents a tota pràctica jurisprudencial, ens obliguen a plantejar-nos en quina mesura aquesta jurisprudència serà oposable al legislador estatutari. Vegem algunes consideracions sobre això.

---

<sup>278</sup> Ídem nota anterior.

<sup>279</sup> Font Llovet, Tomàs. «Autonomía local y Estatutos...», *ob. cit.*, pp. 27-29. També Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 39-41.

En primer lloc, si, com hem afirmat, l'únic paràmetre de constitucionalitat dels estatuts d'autonomia és la mateixa Constitució, el Tribunal Constitucional no pot acudir a cap altra norma per a enjudiciar la seva adequació a ella. I en conseqüència no es podran oposar al legislador estatutari els cànons de constitucionalitat conformats a partir d'altres normes, com l'LBRL, que, com hem vist, ha contribuït en la pràctica de manera notable a la configuració d'aquests cànons en matèria de règim local.<sup>280</sup>

Així mateix, tampoc pot obviar-se que la jurisprudència constitucional ha estat dictada en aplicació d'un bloc de la constitucionalitat que, precisament, pretén modificar-se amb el nou Estatut. En altres paraules, condicionar la constitucionalitat de la modificació estatutària als cànons conformats a partir de l'EAC 1979, que és objecte de la reforma, podria conduir a la impossibilitat de la reforma en si mateixa.

De conformitat amb aquestes dues consideracions, per a determinar la jurisprudència constitucional oposable al legislador estatutari, haurà de ponderar-se, en cada cas, si aquesta jurisprudència s'ha dictat interpretant directament l'abast de la previsió continguda en la Constitució o si s'han tingut en compte altres normes, i singularment preceptes de l'estatut que és objecte de reforma. D'aquesta manera, conclourem que el cànon de constitucionalitat utilitzable estarà conformat exclusivament per la doctrina constitucional que tingui el seu origen directe i exclusiu en els articles de la Constitució, sense que en ella s'hagin tingut en compte altres paràmetres normatius.<sup>281</sup>

Adicionalment, es pot obviar que la jurisprudència constitucional es dicta en el marc d'un determinat litigi i que, per tant, es troba impregnada d'uns condicionaments de caràcter circumstancial o conjuntural, que necessàriament han de ser tinguts en consideració a l'hora de contextualitzar el seu abast com a límit a l'acció del legislador estatutari. En relació amb la matèria concreta del règim local, ja s'ha assenyalat l'eventual rellevància d'elements com: el moment o context temporal del procés, la interven-

---

**280** Aquests cànons tradicionals només seran oposables enfront del legislador ordinari, a l'Administració i als jutges, no enfront de l'Estatut. Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 289 i ss.

**281** Sens dubte el discurs més elaborat al respecte i amb especial incidència en la matèria objecte del nostre estudi, és el ja comentat del professor Velasco Caballero qui ha intentat sistematitzar els principals pronunciaments jurisprudencials en matèria d'organització territorial i règim local i extreure els cànons directes de constitucionalitat oposables a l'Estatut d'autonomia de Catalunya. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 289 i ss.

ció processal d'una comunitat autònoma concreta, el caràcter competencial o substantiu de l'objecte jutjat o bé si aquest es refereix a municipis, províncies o bé a ambdós.<sup>282</sup>

Per a concloure i en un ordre de coses més general, cal recordar que, com, d'altra banda, succeeix en tots els tribunals que creen jurisprudència, la doctrina del Tribunal Constitucional no és quelcom immutable, sinó que ha de tenir en compte l'evolució del context polític, econòmic i social en el qual es dicten les lleis que són objecte de la seva interpretació. Si tenim en compte que la Constitució espanyola es configura, fruit del consens, com un marc obert i ampli que admet desenvolupaments legislatius diversos, la jurisprudència constitucional no pot entendre's tampoc de tal manera que s'esgotin totes les opcions previstes en la Constitució.<sup>283</sup> Si això fos així, es produiria una petrificació de l'ordenament constitucional i es contrariaria la capacitat d'adaptació de la jurisprudència a les noves circumstàncies de la realitat social.

### **1.3 • Contingut dels límits constitucionals en el disseny estatutari del nivell supramunicipal**

Una vegada identificades les concretes fonts normatives i jurisprudencials que contenen els límits oposables a una reforma estatutària en general, i a una que particularment pretengui establir un model propi i interioritzat d'organització supramunicipal, es fa necessari dotar-les de contingut. Per a això, cal partir de les previsions constitucionals que afecten el govern i l'administració local, i molt especialment, al nivell intermedi o intermunicipal, així com de la interpretació que d'ells fa la jurisprudència constitucional, amb els matisos que acabem d'assenyalar. Als efectes d'una exposició més sistemàtica, ens referirem, d'una banda, als límits substantius i, d'una altra, als de caràcter competencial.

---

<sup>282</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 297-300.

<sup>283</sup> En aquesta mateixa línia, Marsal Ferret, Marc. «Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005, p. 17. I també les al·legacions del Parlament de Catalunya al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular.

### 1.3.1 · Límits substantius

Partint de la parquedat amb què la Constitució espanyola de 1978 es refereix al govern i l'administració local,<sup>284</sup> la regulació constitucional de l'organització supramunicipal passa per tenir en compte en primer lloc l'article 137 CE, pòrtic al Títol VIII, i que, com és sobradament conegut, estableix, d'una banda, que «l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i les Comunitats Autònomes que es constitueixen», i d'una altra, dota d'«autonomia per a la gestió dels seus interessos» totes aquestes entitats. Malgrat que en ocasions s'ha atribuït a aquest precepte un simple valor indicatiu de l'estructura territorial de l'Estat, d'acord amb la jurisprudència constitucional tradicional, sol veure's com la proclamació de municipis i províncies «en elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional» (STC 32/1981, FJ 3). Més enllà d'aquesta qüestió, del que no hi ha dubte, a partir de l'article 137 CE, és del reconeixement constitucional de l'autonomia local, predicable tant dels municipis com de les províncies. És per això que el primer dels límits que l'estatut d'autonomia haurà de respectar en regular aquesta matèria serà el de l'autonomia local.

Si, d'acord amb l'objecte del nostre estudi, ens centrem específicament en el nivell supramunicipal, el principal límit constitucional a l'estatut d'autonomia que pretengui incidir en aquesta matèria és el respecte a la configuració constitucional de la província (i la illa, en els arxipèlags) i la seva autonomia, que té en l'article 141 CE el centre principal de la seva regulació, la qual és al seu torn expressiva de l'ambigüitat derivada del consens que va presidir el procés constituent de 1978.<sup>285</sup>

---

**284** Es diu que el protagonisme atorgat pel procés constituent a les comunitats autònomes i la falta de concreció quant al model d'organització territorial derivada del consens que va presidir aquest procés són les causes fonamentals de la falta d'atenció del nostre text constitucional a una matèria, sobre la qual, d'altra banda, tampoc no és habitual que les constitucions dels estats descendeixin a regular amb detall.

**285** Sobre la transcendència del consens per a la configuració constitucional de la institució provincial i sobre la seva evolució al llarg dels debats constituents de 1978, vegeu, per tots, Carballeira Rivera, M. Teresa. *La província en el...*, ob. cit., pp. 23-75. Com a exemple de les diferents posicions al llarg del procés constituent, reproduïm a continuació el contingut de l'article 105.2 de l'Avantprojecte de Constitució, que partia d'una concepció molt més flexible respecte a la província que el finalment aprovat article 141 (que comentem en el text): «Las provincias, o en su caso, las circunscripciones que los Estatutos establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración Pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Dipu-

L'article 141.1 CE defineix la província com «una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat». Conflueixen aquí, doncs, dues dimensions diferents de la província, la d'ens local i la de divisió territorial al servei de l'Administració de l'Estat. Aquestes dues dimensions se sumen a les altres que la mateixa Constitució reconeix a la província i que són: la seva condició de circumscripció electoral (tant per al Congrés, art. 68.2 CE, com per al Senat, art. 69.3) i d'entitat titular per a la constitució de les comunitats autònomes (arts. 143 CE).

Després d'afirmar aquesta doble naturalesa, l'apartat primer de l'article 141 CE conclou amb un límit digne de ser destacat als nostres efectes, quan estableix que «qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant llei orgànica». Sens dubte aquest serà un dels condicionaments principals que trobarà el legislador estatutari a l'hora d'intentar redefinir els límits territorials de la província, encara que, com hem de veure, no falten interpretacions doctrinals que permeten superar aquest límit, tot restringint aquesta exigència a la divisió electoral de la província.

A diferència del que fa l'article 140 amb els municipis, l'article 141 CE no reitera, per a les províncies, el reconeixement d'autonomia operat en el 137 CE, si bé sí que hi al·ludeix quan es refereix al «govern i administració autònoma» de les províncies,<sup>286</sup> que, d'acord amb l'apartat segon del mateix 141 CE, estaran encomanats a les «Diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu». D'aquesta referència al caràcter representatiu s'infereix la necessària vinculació al principi democràtic del govern provincial ja des del mateix text constitucional. Així mateix, s'adverteix que les diputacions no són l'única forma organitzativa possible del govern i administració autònoma de la província, sinó que pot atribuir-se a d'«altres corporacions de caràcter representatiu».

La diversitat en la configuració de l'espai supramunicipal es confirma amb la previsió del paràgraf tercer de l'article 141 CE, que obre la possibilitat a la creació «d'agrupacions de municipis diferents de la província»

---

taciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo» (publicat al *Boletín Oficial de las Cortes*, de 5 de gener de 1978).

**286** Així ho destaquen Díaz Revorio, F. Javier i Belda Pérez Pedrero, Enrique. «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, p. 656.

i amb el reconeixement del fet insular en l'apartat quart del mateix precepte.<sup>287</sup> Sense perjudici dels comentaris que posteriorment hem de fer, cal també tenir en compte l'article 152.3 CE, que, en referir-se a l'organització institucional de les comunitats autònomes de via ràpida, disposa que: «Mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs, els Estatuts podran establir circumscripcions territorials pròpies, que gaudiran de plena personalitat jurídica». Encara que l'abast d'aquestes disposicions ha estat objecte d'interpretacions molt diverses entre la doctrina, amb caràcter majoritari s'ha entès que tant l'article 141.3 CE com el 152.3 CE es referien a entitats supramunicipals que s'afegien a la província (comarques, fonamentalment). Tot i això, també ha servit com a argument que habilitava el legislador estatutari a substituir la província.<sup>288</sup>

Més enllà d'aquests articles 137 i 141 CE, el tractament constitucional de la província en la seva condició d'ens local passa també per les previsions de l'article 142 CE, que reconeix el principi de suficiència financera i s'ocupa del vessant financer de l'autonomia local, en els termes següents: «Les Hisendes locals disposaran dels mitjans suficients per a l'acompliment de les funcions que la llei atribueix a les Corporacions respectives i es nodriran fonamentalment de tributs propis i de participació en els de l'Estat i les Comunitats Autònomes». Com a complement necessari a aquesta disposició, cal afegir allò previst per l'article 133.2 CE, que, en el marc del Títol VII («Economia i Hisenda»), reconeix que «les Corporacions Locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis».

Del conjunt de preceptes que acabem d'enumerar podem concloure que el límit substantiu principal a la regulació estatutària del nivell de govern supramunicipal és el que podem convenir a denominar com la garantia constitucional de la província. En termes generals, el contingut d'aquesta garantia consta dels següents elements, que no són sinó les característiques amb què la província ve configurada en la Constitució: la garantia de l'existència de la província com a entitat local, la garantia de l'autonomia provincial, la garantia d'un govern i una administració autònoma representatiu, la reserva de llei orgànica per a l'alteració dels límits provincials, així com el reconeixement del principi de suficiència financera a la província.

---

<sup>287</sup> L'article 141.4 CE disposa que «en els arxipèlags, les illes tindran a més la seva administració pròpia en forma de Cabildos o Consells».

<sup>288</sup> Sobre aquesta qüestió ens remetem als comentaris a les indicacions bibliogràfiques que exposam a l'apartat 3.1 d'aquest mateix capítol.

### 1.3.2 · Límits competencials

Des d'un punt de vista competencial, la parquedat i ambigüitat de la Constitució en relació amb la matèria local és encara més notable.<sup>289</sup> Tanmateix, el text constitucional sí que conté algunes disposicions que permeten orientar i limitar el contingut d'aquesta funció complementària dels estatuts en la definició del repartiment competencial quant al règim jurídic i l'organització territorial de les entitats locals.

Més enllà de les previsions de l'article 148.1 CE, que conté algunes referències al règim local,<sup>290</sup> però que mai va ser d'aplicació a Catalunya, l'article 149.1 CE, relatiu a les competències exclusives de l'Estat, no contempla cap menció específica al règim local, ni amb caràcter general ni sectorial. Davant d'aquest buit i de conformitat amb l'article 149.3 CE, sembla obrir-se la via que les comunitats autònomes assumeixin competències exclusives respecte a la matèria règim local.<sup>291</sup> No obstant això, aquesta possibilitat s'ha vist limitada fins al moment per la previsió de l'article 149.1.18 CE, que reserva a l'Estat, entre d'altres matèries, «les bases del règim jurídic de les administracions públiques», entre les quals es pot incloure, doncs, l'administració local. Com hem apuntat en reflexions anteriors, una interpretació extensiva d'aquest títol ha servit al Tribunal Constitucional per a fonamentar la competència exclusiva de l'Estat en la regulació de les bases del «règim local», sota la coneguda doctrina del «caràcter bifront» del règim jurídic de les entitats locals. En aquest context, es farà necessari determinar l'oposabilitat d'aquesta jurisprudèn-

---

**289** En paraules de Sánchez Morón, «es inútil intentar deducir de la Constitución un modelo acabado de reparto de competencias, en ésta como en otras materias. Por el contrario, la Constitución dejó muchas puertas abiertas, admitiendo que se adoptaran en su desarrollo sistemas de distribución de competencias muy distintos e igualmente legítimos, cuya concreción quedó diferida a los Estatutos de autonomía y a la ley». Sánchez Morón, Miguel. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local», a Muñoz Machado, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Vol. I. 2a edició. Madrid: Civitas, 2003, p. 198.

**290** D'una banda, l'apartat segon es refereix a les «alteracions dels termes municipals compresos en el seu territori i, en general, les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les Corporacions Locals la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre règim local». Així mateix, l'últim apartat (22) del mateix article 148.1 preveu que, en relació amb la «vigilància i protecció d'edificis i instal·lacions», les Comunitats autònomes puguin assumir la «coordinació i altres facultats en relació amb les policies locals en els termes que estableixi una Llei orgànica».

**291** Sánchez Morón, Miguel. «La distribución de competencias...», *ob. cit.*, p. 198.

cia constitucional al legislador estatutari, en atenció a una adequada contextualització i als paràmetres normatius utilitzats per a la seva construcció. No obstant això, de moment, el que importa és deixar constància que la configuració de la distribució de competències en matèria de règim local sota l'esquema bases-desenvolupament és de creació jurisprudencial i no deriva directament de la lletra del text constitucional.

A més d'aquests preceptes, existeixen altres previsions constitucionals que condicionen la delimitació estatutària de les competències autonòmiques sobre la matèria local. En aquest sentit, la regulació de les hisendes locals que faci l'estatut d'autonomia haurà de tenir en compte la competència exclusiva sobre la hisenda general que l'article 149.1.14 CE atribueix a l'Estat. Finalment, no cal oblidar la reserva de llei orgànica que l'article 81.1 CE estableix quant al «règim electoral general», que, com a tal reserva, limitarà, en els termes que hem descrit amb caràcter general, l'eventual tractament que l'estatut d'autonomia vulgui fer en relació amb el règim electoral local. Com és sabut, la jurisprudència constitucional s'ha ocupat de precisar alguns aspectes sobre l'abast de tots aquests títols competencials. Tanmateix, davant la impossibilitat d'endinsar-nos en el seu contingut i sota el risc de desviar-nos del nostre objecte d'estudi, ens hi referirem únicament quan tractem algunes qüestions especialment conflictives en el cas de les vegueries i que recollirem conjuntament amb l'examen dels problemes en l'apartat tercer d'aquest capítol.<sup>292</sup>

## **1.4 · La diversitat de models provincials a la Constitució**

Segons hem conclòs, la Constitució garanteix l'existència de la província i, en aquest sentit, resulta indisponible per al legislador infraconstitucional. Però aquesta indisponibilitat no significa que el text constitucional estableixi un únic tipus de província. Dit d'una altra manera, no és cert que la Constitució imposi un únic model provincial i, per tant, un únic model d'autonomia provincial. Ans al contrari, l'examen dels seus preceptes demostra la possibilitat que existeixin règims provincials especials.

---

<sup>292</sup> Per a un examen més exhaustiu sobre aquesta qüestió, pot veure's Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 308-318.

No és estranya la idea de règim especial aplicada a la província.<sup>293</sup> Tant és així que aquests règims estan expressament contemplats no solament en alguns estatuts —els d'aquelles comunitats autònomes que comprenen províncies amb règim singular—, sinó ja en la mateixa legislació bàsica estatal sobre règim local. En efecte, el capítol III del títol III de l'LBRL, sota l'expressiva rúbrica de «règims especials», regula un règim provincial peculiar en el cas dels territoris històrics bascos (art. 39), de les comunitats autònomes uniprovincials i la foral de Navarra (art. 40) i dels arxipèlags canari i balear (art. 41).

La veritat és que els estatuts d'autonomia i l'LBRL poden establir aquests règims provincials especials perquè troben fonament directe en el text constitucional. És a dir, la mateixa Constitució ja admet l'existència d'aquestes singularitats. Així, en el cas dels territoris històrics bascos, la cobertura constitucional es troba en la disposició addicional primera, que empara els «drets històrics dels territoris forals». La singularitat de les comunitats autònomes uniprovincials, en les quals la província preexistent «s'eleva» a la forma de comunitat autònoma, recolza en el fet que la mateixa Constitució ja preveu que certes províncies es transformin en comunitats autònomes (arts. 143.1 i 144.a] CE) i en la mateixa doctrina jurisprudencial continguda en la STC 32/1981. I en el supòsit dels arxipèlags canari i balear, el seu règim especial es fonamenta en l'art. 141.4 CE, segons el qual: «En els arxipèlags, les illes tindran a més la seva administració pròpia en forma de Cabildos o Consells».

En conclusió, el text constitucional sembla emparar quatre models provincials diferents, als quals correspondran quatre maneres diferents d'entendre l'autonomia provincial: el règim dels territoris històrics bascos, el de les comunitats autònomes uniprovincials, el dels arxipèlags i, finalment, el que podríem denominar règim provincial ordinari o comú.

Assentat això, el que interessa ara és decidir el règim provincial en el qual s'integren les províncies catalanes. El punt de partida és que la Constitució no estableix un règim especial per a aquestes províncies, tal com ho ha entès el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, en el FJ 26 de la STC 214/1989 nega expressament que la disposició addicional primera de la Constitució, fonament de la singularitat en el règim local basc, sigui extensible a Catalunya:

---

<sup>293</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 342-343.

Por ello no pueden pretender las recurrentes que los derechos reconocidos a los territorios históricos sean extensibles a las Comunidades de Cataluña y Galicia por el simple hecho de haber asumido idénticas competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de régimen local, dado el carácter particular o excepcional de los derechos reconocidos a los territorios históricos que tienen por objeto, como ha señalado la STC 76/1988, garantizar «la garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder la imagen identificable de ese régimen foral tradicional» (fundamento jurídico 4º). Se comprende, de este modo, que esa garantía constitucional comporte un tratamiento normativo singular propio de ese régimen local y ello aun frente a los poderes centrales del Estado.

Del que s'ha dit resulta que les províncies catalanes han de subsumir-se en el règim provincial ordinari o comú. Ara bé, aquest règim tampoc ha de ser entès d'una manera necessàriament monolítica i uniforme. Per contra, és possible introduir modulacions importants. El que no deixa de ser una altra manifestació més de la diversitat. Aquestes modulacions han de venir establertes, en primer i principal terme, pel corresponent estatut d'autonomia. El règim de les províncies a Catalunya depèn en gran mesura, doncs, del que estableixi el seu Estatut d'autonomia, sempre amb el respecte a la garantia constitucional de la província.

## **2 · L'articulació entre la província constitucional i la vegueria estatutària: les seves diferents dimensions**

Una vegada definits els límits constitucionals als quals queda sotmès el legislador estatutari en la configuració del nivell intermedi de govern local, el següent pas en el nostre propòsit és contrastar si la regulació estatutària del nivell supramunicipal en general, i de la vegueria en particular, s'ajusta o no a aquest marc constitucional.<sup>294</sup> Es tracta, doncs, d'analitzar en quina

---

**294** No analitzarem aquí la regulació estatutària de la comarca, ja que aquesta no planteja problemes respecte a la seva constitucionalitat. Com hem exposat, la Constitució no es refereix expressament a la comarca i únicament preveu la possibilitat que es creuen «altres agrupacions de municipis diferents a la província» (art. 141.3 CE) i que els estatuts d'autonomia puguin establir, mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs, circumscripcions territorials pròpies, que gaudiran de plena personalitat jurídica (art. 152.3 CE). Ambdós articles habiliten, doncs,

mesura la configuració estatutària de la vegueria que hem exposat en el capítol anterior respecta la configuració constitucional de la província (la seva garantia constitucional).

De totes maneres, aquesta anàlisi passa necessàriament per atendre una qüestió prèvia que, si bé ja hem anat apuntant en diversos moments del nostre treball, cal emfatitzar ara, amb la finalitat de comprendre en els seus justos termes l'abast de la reforma estatutària catalana quant al segon nivell de govern local. En concret, cal tenir en compte les diferents naturaleses que la província té atribuïdes en la Constitució i que correlativament s'atribueixen a la vegueria en l'EAC. Del joc d'aquestes diverses naturaleses resultarà una primera delimitació de l'abast de la regulació de l'EAC, punt de partida per a examinar l'encaix constitucional de la vegueria estatutària.

## **2.1 · Les diferents dimensions de la província i la vegueria**

Tant la província com la vegueria estan configurades amb diverses naturaleses en la Constitució i en l'EAC, respectivament. Vegem amb deteniment quines són.

Per la seva banda, el text constitucional defineix la província amb quatre naturaleses o dimensions diferents. Aquesta configuració plural de la província en la Constitució ha estat posada de manifest pel mateix Tribunal Constitucional en diverses ocasions a partir del seu primer pronunciament sobre l'ens provincial, en la coneguda STC 32/1981, el FJ 3 de la qual deia que:

...la provincia no es sólo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141,1) sino también, y muy precisamente, «entidad local» (artículo 141,1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137).<sup>295</sup>

---

al legislador estatutari a decidir lliurement l'existència o no de comarques al territori de la respectiva comunitat autònoma, sense altre límit exprés que els que acabem d'assenyalar. Qüestió diferent, i que desborda ara el nostre objecte d'estudi, és que l'eventual redistribució competencial que pugui fer-se entre comarques i vegueries hagi de respectar també, tal com ha establert el TC, la garantia constitucional de la província i la seva autonomia.

**295** Aquesta jurisprudència ha estat reiterada, entre d'altres, per la STC 48/2004, de 25 de març (FJ 10).

Deixant de banda la seva condició d'entitat titular de la iniciativa per a la constitució de comunitats autònomes, que, una vegada conclòs el seu procés de creació, ha complert ja amb la seva funció constitucional, ens centrarem ara en les altres tres dimensions apuntades.<sup>296</sup> En primer lloc, la província és la circumscripció electoral a les eleccions generals, tal com es preveu expressament en els articles 68.2 CE en relació amb el Congrés, i 69.2 CE en relació amb el Senat. S'estableix, però, una excepció, per al cas dels arxipèlags, on seran les illes, o les seves agrupacions, les que es constitueixin com a circumscripció als efectes de l'elecció dels senadors provincials (art. 69.3 CE). Com és sabut, la matèria del «règim electoral general» està sotmesa a reserva de llei orgànica, d'acord amb l'article 81 CE. Aquesta reserva ha estat coberta per la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), que en el seu article 161 confirma la condició de la província com a circumscripció electoral per a l'elecció a diputats i senadors, amb la citada excepció en els supòsits insulars.

La segona de les dimensions que la Constitució atribueix a la província, i que és la que recull el veritable origen de la institució provincial espanyola, la defineix com a «divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat» (en termes de l'article 141.1 CE).<sup>297</sup> Malgrat que és possible també una interpretació àmplia d'aquesta expressió,<sup>298</sup> la doctrina convé que el terme *Estat* té aquí un sentit estricte i que, per tant, aquesta previsió es refereix a la província com a àmbit de desconcentració de l'Ad-

---

**296** Prova de la pèrdua de l'interès d'aquesta primera dimensió provincial és que el mateix Consell Consultiu de la Generalitat, en analitzar les previsions de la PrEAC respecte a les vegueries i referir-se a la província, va destacar únicament l'existència d'una «triple funcionalitat [de la província]: com a ens local, com a divisió territorial de l'Estat i com a circumscripció electoral», si bé reconeixia addicionalment que la província havia estat «protagonista en el procés de constitució de les Comunitats Autònomes». Vegeu el Dictamen del Consell Consultiu núm. 269, p. 21.

**297** En efecte, la divisió provincial implantada pel decret de Javier de Burgos de 30 de novembre de 1833 sorgeix com a forma per a assegurar el millor compliment de les activitats i serveis de l'Estat. La província no assumirà clarament la condició d'entitat local fins a l'aprovació de l'Estatut provincial de 1925. Sobre això, vegeu García de Enterría, Eduardo. «La provincia en el régimen local español», a *Problemas actuales...*, ob. cit., pp. 20 i ss. També sobre això, Parejo Alfonso, Luciano. «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 77-110.

**298** Per a Luciano Parejo aquest precepte està redactat en termes molt amplis, referits a l'Estat en el seu conjunt. Parejo Alfonso, Luciano. «La provincia como...», ob. cit., p. 77.

ministració General de l'Estat. És a dir, l'àmbit territorial en què l'Administració estatal estructura la seva organització perifèrica per a la prestació dels seus serveis i l'exercici de les seves competències. Cal dir que aquest no és l'únic condicionament que el text constitucional refereix a l'administració perifèrica estatal, sinó que, com és sabut, l'article 154 CE crea la figura del delegat del Govern en la comunitat autònoma, encarregat de la direcció de l'Administració estatal al territori d'una comunitat autònoma. Aquestes previsions constitucionals han trobat el seu últim desenvolupament legislatiu en la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (en endavant, LOFAGE),<sup>299</sup> que va situar al capdavant de l'administració perifèrica estatal en la província el sotsdelegat del Govern, en substitució dels antics governadors civils i en dependència jeràrquica immediata del delegat del Govern en la comunitat autònoma. Així mateix, la peculiaritat insular està recollida a través de la creació dels directors insulars de l'Administració General de l'Estat, que ocupen el lloc dels sotsdelegats del Govern a les províncies insulars. Paral·lelament, d'acord amb l'article 29.1 LOFAGE, en les comunitats uniprovincials no existeixen sotsdelegats del Govern, tret que es creï per real decret, en atenció a les circumstàncies específiques com la població del territori, el volum de gestió o les seves singularitats geogràfiques, socials o econòmiques.<sup>300</sup>

Finalment, el mateix article 141.1 CE recull, com sabem, la condició de la província com a entitat local amb personalitat jurídica pròpia i que, d'acord amb l'article 137 CE, és una de les instàncies en les quals s'organitza territorialment l'Estat (en sentit ampli) i que gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. Sense insistir més en el contingut d'aquesta última dimensió, recordem, d'acord amb la sistemàtica adoptada en aquest recorregut per les dimensions de la província, que el govern i administració de la província-ens local estan atribuïts, segons l'article 141.2 CE, a la diputació provincial o bé a d'altres corporacions de caràcter representatiu.

---

**299** En desenvolupament de la LOFAGE cal tenir en compte també el Real decret 617/1997, de 25 d'abril, que crea els sotsdelegats del Govern a les províncies i els directors insulars de l'Administració General de l'Estat, i regula el seu estatut (BOE núm. 106, de 3 de maig); i el Real decret 1130/1997, d'1 d'agost, d'integració de serveis perifèrics i d'estructura de les delegacions del Govern (BOE núm. 199, de 20 d'agost, i núm. 216, de 9 de setembre).

**300** Així, per exemple, es va crear la Sotsdelegació del Delegat del Govern a Madrid, a través del Real decret 466/2003, de 23 de maig.

A més d'aquestes quatre naturaleses constitucionals, cal tenir en compte que la resta de l'ordenament jurídic atribueix a la província altres funcionalitats. En primer lloc, la província és també demarcació judicial. D'acord amb la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (en endavant, LOPJ), la província és una de les instàncies en les quals l'Estat s'organitza territorialment a efectes judicials (art. 30 LOPJ), els seus límits territorials s'ajusten als de la demarcació administrativa del mateix nom (art. 33 LOPJ)<sup>301</sup> i l'Audiència provincial és l'òrgan judicial que exerceix la seva jurisdicció en aquest territori (art. 80 LOPJ). No obstant això, d'acord amb l'article 152.1.2n. CE, en els estatuts d'autonomia podran establir-se els supòsits i les formes de participació de les comunitats autònomes en l'organització de les demarcacions judicials, sempre, això sí, de conformitat amb el previst en la mateixa LOPJ.<sup>302</sup>

Així mateix, els estatuts d'autonomia o la legislació autonòmica poden atribuir a la província altres funcionalitats, que convisquin amb les anteriors. En aquest sentit, la província pot ser també la circumscripció electoral utilitzada per a les eleccions al parlament autonòmic i la divisió territorial utilitzada per la comunitat autònoma per al compliment de les seves activitats. Si ens centrem en el cas de Catalunya, cal dir que la província ocupa efectivament la primera d'aquestes dues últimes funcionalitats apuntades. D'acord amb la disposició transitòria segona de l'EAC, es manté la vigència, entre d'altres, de la disposició transitòria quarta de l'EAC 1979, que regula el procediment per a les eleccions al Parlament de Catalunya fins que no s'aprovi la llei electoral catalana, prevista en

---

**301** Sobre això, cal entendre que la referència a la «demarcació administrativa del mateix nom» es refereix a la dimensió de la província com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat de l'article 141.1 CE. Aquesta és la interpretació acollida pel Tribunal Constitucional en la seva interlocutòria 104/1997, de 8 d'abril (FJ 4), on sosté que, a més d'entitat local, la província és «también una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, entre las cuales sin duda se halla la Administración de Justicia».

**302** En aquest sentit, l'article 107 EAC disposa que: «1. El Govern de la Generalitat, almenys cada cinc anys, previ informe del Consell de Justícia de Catalunya, ha de proposar al Govern de l'Estat la determinació i la revisió de la demarcació i la planta judicials a Catalunya. Aquesta proposta, que és preceptiva, haurà d'acompanyar el projecte de llei que el Govern envii a les Corts Generals. 2. Les modificacions de la planta judicial que no comportin reforma legislativa podran correspondre al Govern de la Generalitat. Així mateix, la Generalitat podrà crear seccions i jutjats, per delegació del Govern de l'Estat, en els termes previstos per la llei orgànica del Poder Judicial. 3. La capitalitat de les demarcacions judicials és fixada per una llei del Parlament».

l'article 56.2 del vigent EAC.<sup>303</sup> El manteniment d'aquesta regulació transitòria suposa que les circumscripcions electorals als efectes dels comicis autonòmics seguiran sent, fins que es produeixi l'aprovació de la normativa catalana en matèria electoral, «les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona».<sup>304</sup>

D'altra banda, cal destacar que en l'actualitat la província no té atribuïda a Catalunya la condició de divisió territorial per a l'organització de l'administració perifèrica autonòmica, a diferència d'etapes passades. Com ja hem analitzat, la Generalitat estructura els seus serveis perifèrics en atenció a set àrees territorials, administrades cadascuna d'elles a partir d'una delegació territorial, al capdavant de la qual se situa un delegat territorial del Govern de la Generalitat, en els termes establerts per les corresponents disposicions reglamentàries.<sup>305</sup>

Analitzades breument les dimensions que té atribuïdes la província en el nostre ordenament jurídic, recordem aquelles amb les quals l'EAC defineix la vegueria, als efectes d'avançar en la delimitació de la relació que s'estableix entre ambdues institucions. Com sabem, la vegueria és, d'una banda, entitat local i, d'altra, divisió territorial de la Generalitat per a l'organització dels seus serveis (art. 90 EAC). Quant a la primera dimensió, l'EAC atribueix a la vegueria personalitat jurídica pròpia i autonomia per a la gestió dels seus propis interessos, a més de naturalesa territorial, i disposa que el consell de vegueria, que substitueix la diputació provincial, té encomanat el govern i administració autònoma de la vegueria. Quant a la funció de la vegueria com a àmbit desconcentrat de la Generalitat, l'EAC no estableix cap condicionament, més enllà de la seva denominació (vegueria) i la seva coincidència territorial amb la dimensió local, en els termes que ja hem analitzat. De moment, atès que la vegueria està mancada encara d'un desenvolupament legislatiu i conté la seva única regulació vigent en el text estatutari, són aquestes dues (ens local i administració perifèrica de la Generalitat) les úniques funcionalitats que s'atribueixen a aquesta institució.

---

**303** Cal recordar que Catalunya és l'única comunitat autònoma de l'Estat que no disposa d'una llei electoral pròpia. Fins al moment regeixen, doncs, provisionalment les escasses previsions estatutàries sobre el tema (disposició transitòria quarta de l'EAC 1979) i, en defecte d'això, les disposicions de la LOREG quant a les eleccions al Congrés dels Diputats.

**304** En expressió literal de la citada disposició transitòria segona de l'EAC 1979, que estableix que: «En tant una llei de Catalunya no reguli el procediment per a les eleccions al Parlament, aquest serà triat d'acord amb les normes següents: [...] 2. Les circumscripcions electorals seran les quatre províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona».

**305** Ens remetem a allò ja explicat a l'apartat 1.3 del capítol II.

## 2.2 · La vegueria estatutària afecta la província constitucional exclusivament en la seva dimensió d'entitat local

Conegudes les diferents dimensions en què operen la província i la vegueria, observem immediatament que la seva coincidència es produeix exclusivament quant a la dimensió d'ens local. Ambdues es configuren, doncs, com a entitats locals. Però, a més, ambdues són entitats locals intermèdies dotades d'autonomia per a la gestió dels seus interessos i de personalitat jurídica pròpia. Des d'una altra perspectiva, podem dir que la reforma estatutària incideix exclusivament en una de les dimensions constitucionals de la província: la d'entitat local. La resta de naturaleses de la província no es veuen afectades per la regulació de l'EAC, ja que la norma institucional bàsica autonòmica no regula ni la província com a circumscripció electoral al Congrés o al Senat, ni com a divisió territorial de l'Estat per al compliment dels seus fins. La vegueria no té atribuïdes estatutàriament cap d'aquestes dues dimensions, ja que, com va afirmar el Consell Consultiu, si així fos el legislador estatutari estaria envaint, d'una banda, la reserva de llei orgànica en matèria de règim electoral general i, d'una altra, l'àmbit competencial reservat a l'Estat per a regular l'organització de la seva pròpia administració.<sup>306</sup>

Més enllà de les dimensions constitucionals de la província, cal advertir que l'EAC sí que es refereix a la província com a circumscripció a les eleccions autonòmiques, encara que, com hem vist, aquesta referència ho és només per remissió a l'EAC de 1979 i per a conservar l'actual *statu quo* «provisional» en aquesta matèria, de tal manera que, a aquests efectes, la província segueix mantenint aquesta funcionalitat, sense perjudici del que pugui establir el legislador autonòmic, que és el competent per a optar per una altra circumscripció electoral. No són possibles, per tant, objeccions de legalitat en relació amb aquesta previsió estatutària. Finalment, tampoc és possible afirmar que la dimensió de la vegueria com a àmbit territorial de desconcentració de l'Administració de la Generalitat afecti la província, ja que aquesta és una dimensió amb la qual avui no s'identifica la institució provincial a Catalunya, tal com ja ha quedat exposat en reiterades ocasions.

---

<sup>306</sup> Cal recordar les afirmacions del Consell Consultiu en analitzar l'esmena núm. 151 a la PrEAC, que pretenia que la vegueria fos també la divisió territorial per a l'activitat de l'Estat. Dictamen núm. 269 sobre la proposta de reforma de l'Estatut, *ob. cit.*, p. 22.

Tot el que s'ha dit en aquest apartat serveix per a concloure que la relació entre la província constitucional i la vegueria estatutària es limita, per tant, a una única dimensió: la d'entitat local. Dit d'una altra manera, la regulació que fa l'EAC sobre la vegueria afecta únicament una de les dimensions constitucionals de la província, la seva naturalesa d'ens local, sense que la resta de les seves dimensions siguin modificades. Aquesta afirmació és, en la nostra opinió, el punt de partida necessari per a analitzar adequadament si la configuració estatutària de la vegueria respecta o no els límits constitucionals. La resposta a aquesta qüestió passarà de forma ineludible, com veurem de seguida, per definir quina és la relació entre la província-ens local i la vegueria-ens local, sense perjudici que puguin fer-se algunes consideracions, accessòries i de *lege ferenda*, respecte a la resta de dimensions constitucionals de la província.

En qualsevol cas, abans d'endinsar-nos en l'anàlisi i interpretació dels concrets problemes que es deriven de la configuració estatutària de la vegueria quant a entitat local, hem d'ocupar-nos encara d'una última qüestió que subjau en el nostre plantejament de partida. Es tracta d'analitzar la possibilitat de separar o dissociar les diferents dimensions constitucionals de la província. En altres paraules, ens preguntem si és possible una reforma de la província que es limiti exclusivament a una o algunes de les seves dimensions, i mantingui inalterades la resta, com de fet succeeix en l'EAC quant a la província-entitat local.

### **2.3 · La possibilitat de separar les diferents dimensions de la província**

Allò que hem de valorar a continuació és, doncs, si és una exigència constitucional el tractament conjunt de totes les dimensions constitucionals de la província o bé si, per contra, és possible diferenciar les diverses naturaleses de la província, de tal manera que una determinada reforma infraconstitucional pugui projectar-se exclusivament sobre una o diverses d'elles, sense fer-ho sobre la resta.

En contra d'aquesta possibilitat, s'ha sostingut el caràcter indissociable de les diferents dimensions de la província. Així, les diverses naturaleses o rols que concorren en la província —s'ha dit— «deben coincidir por la misma razón que la población que recibe los servicios del Estado es la de

la misma Provincia, ente local, que gracias a la circunscripción electoral está representada en el Congreso y en el Senado».<sup>307</sup>

No obstant això, en la nostra opinió, la Constitució no imposa el tractament conjunt de totes i cadascuna de les dimensions de la província. Tal com hem vist, cadascuna d'aquestes dimensions constitueix una realitat diversa, que respon a una funcionalitat i naturalesa distintes i amb un règim jurídic que està desplegat per un marc normatiu també diferent.

En aquest sentit, és clarificadora la distinció entre ens públics territorials i àrees o divisions territorials utilitzades amb diferents funcionalitats.<sup>308</sup> Mentre que els ens són l'expressió d'una col·lectivitat i responen als seus interessos (província-entitat local), les àrees territorials serveixen per a delimitar l'àmbit territorial d'actuació d'una determinada entitat pública (província-administració perifèrica) o bé per a organitzar una determinada funció política (província-circumscripció electoral). D'aquesta manera, cadascuna d'aquestes dimensions respon a una lògica funcional diversa que es concreta també en una forma organitzativa diferent i que no necessàriament ha de requerir el mateix àmbit territorial. Així, la província-entitat local és governada (per regla general) per la diputació provincial i els seus diputats són escollits a través d'un sistema representatiu de caràcter indirecte utilitzant com a circumscripció electoral el partit judicial. No obstant això, l'organització de la província-administració perifèrica, a través de les sotsdelegacions del Govern a les províncies, o la de la província-circumscripció electoral, a través de les juntes electorals provincials, no tenen aquest caràcter representatiu. D'acord amb aquest plantejament, és lògic pensar que cada naturalesa de la província constitucional pot requerir una dinàmica legislativa diferent de la resta, que pot dur al seu torn a la no coincidència amb la resta de dimensions.

---

**307** Colom Pastor, Bartomeu. «Comunidades Autónomas uniprovinciales», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, p. 236. De l'afirmació transcrita en el text, aquest autor deriva que «cualquier modificación en el número de las Provincias entes locales por adición o sustracción tenga que afectar a la circunscripción electoral o a la Provincia entendida como división para el cumplimiento de los fines del Estado, lo cual plantea serios problemas de aritmética electoral si tenemos en cuenta que según el artículo 69.2 de la Constitución sólo se pueden elegir cuatro senadores por Provincia».

**308** Tornos Mas, Joaquín. «Elementos para la reorganización territorial de Cataluña», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Marcial Pons-Diputació de Barcelona-Institut de Dret Públic, 2000, pp. 175-176.

Aquesta possibilitat significa, per tant, que la província podrà respondre a diferents característiques en cadascuna de les seves dimensions o funcionalitats. Els diferents elements de cadascuna de les naturaleses de la província no han de coincidir necessàriament. Així, pot ser diferent, com de fet ho és, l'element organitzatiu de cadascuna d'elles, i *a priori* tampoc hi ha cap impediment constitucional perquè l'àmbit territorial o, fins i tot, la seva denominació puguin també ser diferents. Vista així, la qüestió dels límits constitucionals es resumeix a determinar si la Constitució garanteix o no un determinat aparell organitzatiu, mapa territorial o una determinada denominació de la província en cadascuna d'aquestes dimensions.<sup>309</sup> Però, en la nostra opinió, entre aquestes exigències constitucionals no s'inclou el fet que necessàriament totes les funcions que la Constitució recull sota el terme *província* hagin de coincidir en el seu àmbit territorial, i fins i tot en la seva denominació, ja que responen a naturaleses i lògiques funcionals notablement diverses. Amb aquesta interpretació no estem dient, no obstant això, que la Constitució imposi aquesta dissociació, sinó que simplement la possibilita o almenys no la prohibeix.

Ara bé, una altra qüestió és si altres motius, més enllà de la seva estricta constitucionalitat, aconsellen que les diferents naturaleses de la província es desenvolupin en un mateix àmbit territorial i/o s'agrupin sota una mateixa denominació. En aquest sentit, poden valorar-se criteris de simplificació o racionalitat administrativa, que aconsellin que en un mateix àmbit territorial coincideixin diferents funcionalitats, i que, fins i tot, totes aquestes naturaleses s'agrupin sota el mateix nom. Poden recuperar-se aquí les reflexions del ja comentat Informe Roca. Com és sabut, superant la proposta de conversió de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial i la desconcentració de la Generalitat en cinc o set àmbits territorials (regions), la comissió d'experts redactora d'aquest informe va proposar que ambdues dimensions (tant la de desconcentració de la Generalitat com la d'ens local provincial) coincidissin en un mateix àmbit territorial sota la denominació de vegueria. Doncs bé, al fil d'aquesta proposta, els redactors de l'Informe van incidir en la necessitat de no separar territorialment les diferents funcions de la província i agrupar-les de nou sota la denominació de vegueria i la seva divisió en sis àmbits territorials. D'acord amb aquesta proposta, el principi de simplificació de les estructures administratives exigiria aquesta coincidència territorial. Tornarem sobre això quan tractem amb més detall

---

**309** Quelcom que haurem d'analitzar per a la província-ens local en l'apartat 3 d'aquest capítol.

la delimitació del territori de les vegueries. Tanmateix, ara procedeix que ens endinsem ja en els concrets problemes jurídics que es deriven de contrastar la regulació estatutària de la vegueria-ens local amb els límits constitucionals de la província-ens local.

### **3 · Problemes constitucionals en la configuració estatutària de la vegueria en la seva dimensió d'ens local**

Assentats els pressupòsits anteriors, no és difícil convenir que el principal problema jurídic-substantiu que es planteja, quan contrastem la regulació del nivell intermedi de govern local en l'EAC amb les respectives previsions constitucionals, és el de l'articulació entre la província i la vegueria en el nou text estatutari català. Problema que, tenint en compte el joc de les diverses naturaleses d'ambdues, hem circumscrit a una sola dimensió: la d'entitat local. Dit d'una altra manera, l'anàlisi de constitucionalitat del model de vegueries passa per delimitar l'abast de la relació entre la província i la vegueria en la seva condició d'entitat local.

Sent aquest el problema genèric, no és menys cert que el judici de constitucionalitat de les vegueries deriva en una multiplicitat d'interrogants específics, que es corresponen amb l'examen de compatibilitat de la regulació estatutària de la vegueria amb cadascun dels diferents elements que conformen la garantia constitucional de la província. Interrogants que, en alguns casos, ja han estat apuntats a mesura que han anat apareixent en el nostre discurs, però que sistematitzem a continuació.

En primer terme, l'obligat respecte a la garantia constitucional de l'existència de la província exigeix interpretar l'abast de la decisió del legislador estatutari de silenciar qualsevol referència expressa a la província en el disseny de la nova organització territorial catalana.

La segona de les qüestions a examinar és el respecte a l'autonomia provincial. Essent aquesta una exigència constitucional d'ineludible respecte per al legislador estatutari i que es concreta en el respecte a un nucli funcional, haurem de recuperar aquí les reflexions entorn dels fins de la vegueria que fèiem en el capítol anterior.

A més de l'existència de la província i de la seva autonomia, el legislador estatutari haurà de respectar la resta de característiques constitucionals de la província. Per això, ens hem de preguntar, en tercer lloc, si és o no constitucionalment possible que l'estatut d'autonomia alteri la denomina-

ció de l'ens local «província» pel de «vegueria», com sembla haver fet l'EAC, tal com aquí justificarem.

Així mateix, no podem passar per alt, en quart lloc, que, en el plànol organitzatiu o institucional, l'article 91.3 EAC disposa que els consells de vegueria substitueixen les diputacions provincials, a les quals —en el marc de diversitat que hem apuntat— la Constitució atribueix el govern i administració autònoma de la província (art. 141.2 CE). Examinarem, per tant, la constitucionalitat d'aquesta substitució en la instància de govern i administració provincial.

Adicionalment, i encara que l'EAC no es refereix directament a ell, una de les qüestions més problemàtiques en la configuració estatutària de la vegueria és la delimitació del mapa territorial. En el context del limitat marge de maniobra estatutari en aquesta matèria, del que es tracta és d'interpretar com han d'articular-se la reserva de llei autonòmica per a la creació, modificació i supressió de vegueries i la reserva constitucional de llei orgànica per a alterar els límits provincials.

Finalment, hem vist que l'EAC ha redefinit les competències en matèria de règim local i organització territorial, apostant per una major interiorització autonòmica en aquests àmbits. Aquesta interiorització es projecta òbviament sobre el règim jurídic de les vegueries, el desenvolupament legislatiu de les quals queda reservat estatutàriament al Parlament català. En aquest context, la qüestió se centra a interpretar els articles 151 EAC i 160 EAC, que contenen la nova distribució competencial en matèria d'organització territorial i de règim local. La resolució d'aquests problemes en matèria competencial és, doncs, quelcom fonamental per a determinar el legislador competent encarregat de desplegar les previsions estatutàries i la posada en marxa de l'organització territorial en vegueries.

Concretats, doncs, els problemes de la configuració estatutària de la vegueria, en els següents apartats desenvoluparem algunes línies interpretatives amb la intenció de resoldre, de manera més detallada i individualitzada, els dubtes de constitucionalitat diagnosticats.

### **3.1 · El respecte a l'existència de la província: el silenci estatutari vers la província-ens local**

L'anàlisi de constitucionalitat de la vegueria ha d'ocupar-se, en primer lloc, del necessari respecte de la garantia constitucional de l'existència de

la província. Com hem vist, l'EAC tot just esmenta la província, essent les seves escasses quatre referències molt tangencials, sense que se la mencioni entre els ens locals que formen l'organització territorial de Catalunya (arts. 2.3 i 83.1 EAC). Aquest silenci estatutari ens obliga a plantejar-nos què ha succeït amb la província-entitat local en el nou text estatutari català. La resposta a aquest interrogant passa, com també hem avançat, per analitzar quina és la relació que s'estableix en seu estatutària entre la província i la vegueria en la seva condició d'entitat local.

### **3.1.1 · La garantia constitucional de l'existència de la província-ens local**

El primer dels elements que caracteritza la regulació constitucional de la província com a ens local i que, per tant, és d'imprescindible respecte pel legislador estatutari és precisament la necessària existència de la dimensió local de la província.

Com ja hem assenyalat en diferents moments, amb la seva STC 32/1981,<sup>310</sup> el TC va tancar la polèmica doctrinal, oberta durant els primers anys de desplaçament constitucional, en relació amb el caràcter obligatori o contingent de la província en el conjunt de l'organització territorial de l'Estat.<sup>311</sup>

---

**310** D'entre els molts comentaris doctrinals als quals va donar lloc aquest pronunciament del TC, destaquem la sèrie publicada a *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo* en els números successius a l'aparició de la sentència: Piñar Mañas, José Luis. «De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia», núm. 96, 1981, pp. 267-288; Muñoz Machado, Santiago. «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», núm. 30, pp. 551-562; Coca Vita, Enrique: «La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales», en el núm. 31, pp. 709-717; Sánchez Morón, Miguel. «Las Comunidades Autónomas y las Provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)», núm. 32, pp. 867-878; Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales», núm. 34, 1982, pp. 455-475.

**311** Sobre aquest debat, Piñar Mañas, José Luis. «De nuevo en torno...», pp. 267-288. García-Escudero Márquez, Piedad i Pendás García, Benigno. «La provincia como entidad local en el Estado de las autonomías», a AADD. *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1985, pp. 1459-1507. I Mir Bagó, Josep. *La reforma del règim..., ob. cit.*, pp. 70-74.

En els primers anys de vigència de la CE 1978, van ser diversos els autors que van defensar la possibilitat que les comunitats autònomes suprimissin la institució provincial en els seus territoris, sempre limitant aquesta supressió a la dimensió d'ens local. Per a Enric Argullol aquesta opció es justificava en una interpretació sistemàtica dels articles 141.3 i 152.3 CE. D'acord amb això, les comunitats autònomes podien preveure en els seus estatuts altres agrupacions de

En efecte, a partir d'aleshores, el TC ha afirmat, de manera reiterada, la impossibilitat de suprimir l'ens local provincial «a menos que la Constitución sea modificada» (STC 32/1981, FJ 3). Fet que, dit d'una altra manera, suposa concloure la indisponibilitat de la província per al legislador infraconstitucional. Legislador que no és simplement l'ordinari, sinó que inclou també l'estatutari.

En aquest sentit, són rotundes les paraules de Sebastián Martín-Retortillo, en afirmar que: «El texto de la Constitución configura, pues, de forma escueta, pero precisa, el tratamiento de las Diputaciones provinciales [emprat aquí com a equivalent de *províncies*]. Sanciona su necesidad, su carácter *indisponible*, respetado y reconocido además, como no podría ser menos, absolutamente *por toda la legislación posterior en la que, obviamente, hay que incluir todos los Estatutos de autonomía*».<sup>312</sup>

Aquesta indisponibilitat ha de ser entesa en el sentit que el legislador infraconstitucional no pot decidir l'eliminació o supressió de la província-ens local, tenint en compte que ens referim aquí al tipus d'ens local «província» (a la institució provincial, si es vol), però no a cadascuna o a diverses de les províncies en concret. En conseqüència, qualsevol regulació que emprengui el legislador estatutari en relació amb l'organització del territori autònom haurà de partir de la necessària existència de la província com

---

municipis en lloc de la província (també definida com a «agrupació de municipis»), atès que el sentit de l'article 141.3 CE no seria establir una duplicació del nivell intermedi, sinó permetre a les comunitats que havien accedit a l'autonomia per la via del 151 CE la substitució de la província en la seva dimensió d'ens local. Argullol Murgadas, Enric. *L'organització territorial...*, ob. cit., p. 31. També Vilaseca Marcet, Josep Maria. «Sobre l'abast de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut», a AADD. *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 1980. I posteriorment a «L'Administració territorial local», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, especialment pp. 15-16. També José Ortiz Díaz va concloure que «la provincia como entidad local fija, podría desaparecer en determinados estatutos regionales —y en primer lugar, por descontado, en Cataluña— y ser sustituida por otro tipo de organización diferente, previsiblemente las comarcas». Ortiz Díaz, José. «La administración local en la regionalización», *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979.

Mes enllà d'aquestes posicions, la majoria de la doctrina es va pronunciar a favor de la configuració de la província com una entitat local constitucionalment necessària i la disponibilitat de la qual es troba, doncs, vetada al legislador infraconstitucional. Vegeu, per exemple, els treballs d'aquesta època recollits a Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. *La provincia. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Civitas, 1991. Martín Mateo, Ramón. «La garantía constitucional de las autonomías locales», *Revista de Estudios de Vida Local*, núm. 280, 1980, pp. 610-626. Guaita Martorell, Aurelio. «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981, pp. 33-51.

312 Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. *La provincia...*, ob. cit., p. 65. (La cursiva és nostra.)

a ens local, ja que així ho exigeix la Constitució (articles 137 i 141.1 CE) i així està consagrat per la pròpia jurisprudència constitucional.<sup>313</sup> En la nostra opinió, no pot dir-se aquí que la jurisprudència constitucional hagi perdut en aquest punt la seva virtualitat com a límit. Tot i les crítiques realitzades respecte a l'aplicació de la garantia institucional a l'autonomia local en general, és de justícia reconèixer que la seva aplicació a l'ens provincial s'ha demostrat eficaç per a bloquejar aquelles iniciatives político-legislatives tendents a la seva supressió.<sup>314</sup> No en va aquesta és, doncs, la seva funcionalitat real: evitar la desaparició de la institució garantida.

A més, tampoc és possible, al nostre parer, al·legar que aquesta jurisprudència no sigui oposable com a cànon de constitucionalitat davant la reforma estatutària catalana. Com s'ha dit, la STC 32/1981 conté afirmacions de principi dictades amb anterioritat a l'aprovació de la legislació bàsica estatal i, per tant, no condicionades per ella. No obstant això, és cert que en aquesta sentència s'al·lega també la vulneració de l'article 5.4 EAC, que establia el manteniment de la província a Catalunya. Tanmateix, entenem que aquest precepte no va influir a l'hora d'afirmar la necessària existència de l'ens provincial, ja que el Tribunal basa la seva argumentació de forma principal en els articles 137 i 141 CE, essent les referències a l'Estatut d'autonomia català en termes accessoris.<sup>315</sup>

Davant del que s'ha dit es fa necessari analitzar quin és el sentit que ha de donar-se al silenci de l'EAC en relació amb la província-ens local, ja que, si s'entén que aquest silenci suposa una supressió de la província, s'estarà vulnerant la garantia constitucional de la seva existència, en els termes que acabem de veure. L'atenció a la concreta regulació que el text estatutari fa sobre el govern local comporta que aquesta anàlisi hagi de començar per definir la vinculació existent entre l'aparició de la vegueria en el nou

---

**313** El professor García de Enterría ho ha explicat de forma molt clarificadora, tot analitzant la posició constitucional de la província. Així, ha dit que davant la indeterminació de l'estructura territorial quant a les comunitats autònomes, la creació de les quals es deixava en mans del principi dispositiu, el constituent va optar per la «indisponibilidad de la organización provincial por parte de las nuevas y eventuales Comunidades Autónomas» i que així s'extreu principalment dels articles 137 i 141.1 CE. García de Enterría, Eduardo. «La provincia en la Constitución», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Barcelona: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, p. 6.

**314** Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. «Niveles de organización territorial...», *ob. cit.*, p. 164.

**315** Una posició diferent és la mantinguda per Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 301-302. Diu aquest autor que el cànon de constitucionalitat d'aquesta sentència està participat de forma molt rellevant pels articles 5.1 i 5.3 EAC 1979 i que, per tant, no pot prendre's com a cànon, si més no complementari, d'un nou Estatut català.

model d'organització territorial i el no esment exprés de la província en l'EAC. En altres termes, es tracta de delimitar la relació que s'estableix entre el tipus d'ens local «província», cobert per una garantia constitucional, i el tipus d'ens local «vegueria», tal com el configura l'EAC.

### **3.1.2 · La relació entre la província-ens local i la vegueria-ens local: hipòtesis interpretatives i tesi de partida**

En la nostra opinió, existeixen tres interpretacions possibles per a donar resposta a l'interrogant plantejat. Així, la relació conceptual entre la província-ens local i vegueria-ens local pot explicar-se en abstracte a partir de tres tesis interpretatives, que podríem convenir a denominar: de la substitució, l'addició i la identificació entre província i vegueria.<sup>316</sup> A continuació, exposem sintèticament l'enunciat principal de cadascuna d'elles.

La tesi de la substitució afirmaria que la vegueria *substitueix* la província a Catalunya. Segons aquesta interpretació, l'EAC crea un nou tipus d'ens local diferent de la província, que ocupa el seu lloc com a ens local intermedi i que comporta la desaparició de la província a Catalunya. En tot cas, ha de tenir-se en compte que la desaparició de la província es limita aquí a la seva naturalesa com a entitat local, sense afectar la resta de dimensions, tal com ja ha quedat dit.

D'altra banda, la tesi de l'addició explica la relació entre la província i la vegueria a partir de la seva coexistència. Segons aquesta tesi, la vegueria *coexisteix* amb la província a Catalunya, s'hi suma. La vegueria és un ens local diferent de la província i s'afegeix al conjunt d'ens locals intermedis que operen en l'espai intermunicipal de Catalunya. En definitiva, l'EAC hauria creat un nou nivell de govern local.

Finalment, la tesi de la identificació significaria entendre que la vegueria *és* la província a Catalunya. La vegueria és el nom que la província rep a Catalunya, el govern de la qual és atribuït a una corporació representativa diferent de les diputacions (els consells de vegueria). L'EAC simplement hauria volgut adaptar o singularitzar les característiques pròpies de la província constitucional a les necessitats i peculiaritats de Catalunya, disposant una nova denominació i un nou aparell organitzatiu.

---

**316** Sobre aquestes tres interpretacions, vegeu el citat recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'EAC per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, pp. 71-74.

Descrita la idea principal de cadascuna d'aquestes tesis interpretatives, el més important aquí és determinar per quina d'elles ha optat l'EAC, per a poder concloure posteriorment si aquesta opció respecta o no la garantia constitucional de la província en cadascun dels seus elements.

### *3.1.2.1 · La coexistència entre la província-ens local i la vegueria-ens local*

D'entre les tres tesis apuntades, no hi ha dubte, al nostre judici, que la de l'addició o coexistència és la menys coherent amb la voluntat del legislador estatutari. Aquesta conclusió pot fonamentar-se en diversos arguments, recopilant algunes idees que ja han aparegut al llarg del nostre estudi.

En primer lloc, aquesta interpretació és incongruent amb el silenci estatutari respecte a la província. La coexistència comportaria la pervivència de l'ens provincial com a ens diferent de la vegueria, la qual cosa faria suposar que l'EAC, de la mateixa manera que fa amb la vegueria o amb la resta d'entitats locals, hauria de contenir alguna referència expressa a la província en la seva condició d'entitat local, encara que fóra a títol residual, com hem vist que feia l'article 5.4 EAC de 1979. No obstant això, ja s'ha dit que el nou text estatutari conté únicament algunes referències indirectes a la província com a entitat local (articles 91.3, 91.4 i disposició addicional 17a. EAC) i que no la inclouen entre els ens que formen part de l'organització territorial de Catalunya.

Però és que, si a més tenim en compte el contingut d'aquestes escasses referències, és indubtable que l'EAC no pretén la coexistència de vegueria i província com dues entitats diferents. Així, l'article 91.3 EAC disposa que els consells de vegueria substitueixen les diputacions. Per tant, mantenir la coexistència de vegueria i província com dos tipus d'ens locals diferents duria a l'absurd que, malgrat això, comparteixen una mateixa institució de govern i administració.

Així mateix, aquesta interpretació tampoc encaixa amb el sentit de l'article 91.4 EAC, que —recordem-ho— preveu que una llei autonòmica regularà la creació, modificació, supressió i desenvolupament del règim jurídic de les vegueries, però que, simultàniament, reitera l'exigència constitucional de l'article 141.1 CE, segons el qual l'alteració dels límits provincials exigirà l'aprovació de llei orgànica. Al nostre parer, l'opció del legislador estatutari de vincular la creació, modificació i supressió del

territori de les vegueries amb l'alteració dels límits territorials de la província justifica, com a mínim, que ambdues institucions no són diferents.

Més enllà de la seva inadequació a la literalitat de l'EAC, cal dir que la tesi de la coexistència és contrària també a un dels criteris sobre els quals semblava haver-hi consens a l'hora d'afrontar la reforma territorial catalana i que orientava de manera significativa la coneguda proposta de l'Informe Roca: el principi de simplificació i racionalitat administrativa. En aquest sentit, sembla obvi que, si com assenyalaven els estudis previs al procés de reforma estatutària, una de les debilitats en relació amb l'organització territorial catalana és l'existència d'un sistema acumulatiu d'estructures administratives provocat per la superposició funcional de comarques i províncies, no seria coherent, en termes d'oportunitat o política legislativa, afegir ara una nova entitat local, que a més respon a la mateixa finalitat que les anteriors (la cooperació local). Aquesta interpretació a més de no ser la desitjada per l'EAC, conduiria, doncs, a una hiperinflació d'estructures de govern local, contrària a tot principi de simplificació i eficiència administratives.

### *3.1.2.2 · La substitució de la província-ens local per la vegueria-ens local*

Rebutjada, per tant, la possibilitat que les vegueries se sumin a les províncies, persisteixen dues interpretacions, que, en qualsevol cas, suposen l'existència d'una única entitat local en l'espai supramunicipal (més enllà de la necessària existència de la comarca i la possibilitat que es creïn àrees metropolitanes o entitats associatives de caràcter voluntari). Hem de preguntar-nos, doncs, si la vegueria «és» o «substitueix» la província com a entitat local.

Si ens atenim a la literalitat del text estatutari, una primera (encara que imprecisa) lectura ens duria a concloure que la interpretació volguda pel legislador estatutari és la de la substitució, ja que és aquest mateix terme l'utilitzat per l'article 91.3 EAC quan afirma que els consells de vegueria «substitueixen» les diputacions. No creiem, tanmateix, que sigui aquesta l'opció de l'EAC, ja que allò que se substitueix són pròpiament les diputacions, és a dir, la institució de govern i administració de les províncies catalanes, però no l'ens local província en si. Sobre aquest, sobre l'ens públic territorial, el text estatutari no diu res expressament i és per aquest motiu que hem de recórrer a la interpretació.

Podria pensar-se, no obstant això, que l'ús del terme *diputació* que fa l'EAC és equivalent al de província-entitat local, identificació que s'ha estat admetent entre alguna part de la doctrina espanyola. L'assimilació entre província i diputació, derivada —es diu— del mimetisme amb l'ordenament italià, es fonamenta en el fet que el terme *província* és referible tant al territori com a l'organització que li és pròpia i, per tant, ambdós són termes alternatius.<sup>317</sup> No obstant això, en la nostra opinió, que la província, com a ens públic territorial, estigui composta d'un element territorial i d'un altre organitzatiu no significa que el terme *diputació* designi, al seu torn, un ens públic territorial. Aquest últim significat està reservat en exclusiva al terme *província*.

Així mateix, admetre que l'article 91.3 EAC està substituint l'ens local-província per l'ens local-vegueria requeriria, d'una banda, entendre que es pot parlar també alternativament de vegueria i de consell de vegueria, conclusió que no es deriva del text estatutari. Però a més —i aquí resideix la principal objecció a aquest plantejament— suposaria passar per alt la distinció que expressament es realitza en el plànol normatiu i que, en la nostra opinió, és indubtable. Tant la Constitució com els diferents estatuts d'autonomia que es refereixen a ella, com la mateixa LBRL, distingeixen entre província com el tipus d'ens local (ens públic territorial) i la diputació o altres corporacions de caràcter representatiu com la instància de govern i administració d'aquest ens. La província és, doncs, quelcom més que la diputació, ja que aquella engloba un territori específic i una determinada població, a més de l'instrument organitzatiu que s'erigeix en instància de govern i administració dels interessos d'aquesta població (habitualment, la diputació).<sup>318</sup>

D'altra banda, optar per la hipòtesi de la substitució suposaria entendre que la vegueria és un ens de creació estatutària que voldria suprimir la província-ens local, a la qual faria desaparèixer. Una interpretació com aquesta plantejaria, en la nostra opinió, seriosos dubtes de constitucionalitat, especialment si es té en compte la garantia constitucional de l'existència de la província en els termes que l'hem definida. De conformitat amb la vigent jurisprudència del Tribunal Constitucional, l'existència del tipus d'ens local província és indisponible per al legislador infraconstitucional. En conseqüència, el legislador estatutari no pot declarar la supressió de la província com a entitat local.

---

317 Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. *La provincia...*, ob. cit., p. 30.

318 En aquest sentit, Carballeira Rivera, M. Teresa. *La provincia en el...*, ob. cit., p. 132.

Contra aquesta consideració, podria replicar-se que el que realment garanteix la Constitució és l'existència d'un ens local intermedi que reuneixi les característiques constitucionals de la província (fonamentalment, que es trobi dotat d'autonomia i que la seva instància de govern tingui caràcter representatiu).<sup>319</sup> I que, per tant, el legislador estatutari respectaria la garantia constitucional de la província tot preveient l'existència d'un ens intermedi amb les característiques assenyalades, com podria ser la vegueria estatutària. De totes maneres, com pot apreciar-se, aquest plantejament suposa centrar el debat únicament entorn de la decisió del legislador estatutari de modificar el nom de l'ens provincial. Amb això ens situàrem, per tant, en la tesi de la identificació, ja que s'estaria afirmant que la vegueria estatutària respon als trets de la província constitucional en la seva dimensió d'ens local llevat de la seva denominació, que és precisament l'enunciat amb el qual hem definit la tesi de la identificació.

Tampoc podem al·legar aquí la interpretació defensada per una certa part de doctrina durant els primers anys de vigència de la Constitució, basada en la lectura conjunta dels articles 141.2, 141.3 i 152.3 CE.<sup>320</sup> Recordem que segons aquesta interpretació, el text constitucional permetria que els estatuts d'autonomia (art. 152.3 CE) creessin entitats locals basades en agrupacions de municipis diferents —i alternatives— a la província (art. 141.3 CE), el govern i administració de les quals estaria encomanat a d'altres corporacions de caràcter representatiu i no necessàriament a les diputacions (art. 141.2 CE). Atesa la indefinició del text constitucional, es va argumentar que aquestes altres agrupacions de municipis podien tenir caràcter alternatiu a la província i que, per tant, era possible la seva substitució com a entitat local. No obstant això, aquesta via interpretativa va ser frustrada pel Tribunal Constitucional, a partir de la citada STC 32/1981, la seva jurisprudència sobre la garantia institucional de la província i la consegüent indisponibilitat d'ella per al legislador.

En aquest context, l'única solució viable per a admetre la constitucionalitat de la tesi de la substitució passaria avui per un canvi en la jurisprudència constitucional, que admetés la possibilitat de suprimir la província en part del territori espanyol. S'han plantejat arguments en aquesta direcció tot afirmant que la intangibilitat de la província tenia sentit en el moment en què es va dictar la STC 32/1981, en ple procés de constitució de

---

**319** Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia...», *ob. cit.*, p. 475.

**320** Ens remetem a les referències bibliogràfiques fetes a la nota 311.

les comunitats autònomes, on la província era l'única instància de govern intermèdia entre l'Estat i el municipi generalitzada en tot el territori, però avui —es diu— amb les comunitats autònomes perfectament consolidades en l'organització territorial espanyola podria plantejar-se potser una flexibilització d'aquesta jurisprudència. Sobretot, i aquest és un argument de pes, quan aquesta mateixa jurisprudència ja ha admès l'existència de múltiples règims provincials especials, que duen a la inexistència *de facto* de la província com a entitat local en molts dels casos (per exemple, a les comunitats autònomes uniprovincials o a Canàries).

En aquesta línia, podríem atenir-nos aquí a la STC 240/2006, de 20 de juliol (FJ 4), que va afirmar que:

...se configura el municipio como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, *a diferencia de la provincia*, no existe base constitucional alguna *que permita disponer de su existencia* o de su base organizativa.<sup>321</sup>

Si bé es tracta d'una afirmació *obiter dicta*, es podria entendre que el TC obre la porta a un canvi jurisprudencial, en entendre que existeix base constitucional perquè el legislador pugui disposar de l'existència de l'ens local «província».<sup>322</sup>

### 3.1.2.3 · *Tesi de partida: la identificació entre la província-ens local i la vegueria-ens local*

Més enllà de l'oportunitat i/o viabilitat d'aquest canvi jurisprudencial, la veritat és que del text estatutari no es deriva, com acabem de veure, la substitució de la província per la vegueria. Per contra, ens inclinem per afirmar que el que es produeix a l'EAC és la identificació entre província i vegueria en la seva dimensió d'entitat local. La vegueria és el nom que la província rep a Catalunya, el govern i administració de la qual són atribuïts

---

<sup>321</sup> La cursiva és nostra.

<sup>322</sup> Tanmateix, com veurem més endavant en el text, són possibles d'altres interpretacions sobre aquesta afirmació del TC, que limitarien la disponibilitat de la província únicament a l'existència de les províncies individualment considerades (mapa provincial) i no al tipus d'ens local. Vegeu l'apartat 3.5.1 d'aquest capítol.

a una corporació representativa diferent de la diputació (consell de vegueria). Aquesta és la interpretació que subjau en el dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat, resumida en el següent fragment:<sup>323</sup>

Els preceptes de la Proposta de Reforma que examinem [...] es limiten a modificar el nom de l'ens provincial (que a Catalunya passarà a denominar-se vegueria), respectant en els altres aspectes, que són els substancials, els elements identificadors de l'ens provincial.

En la nostra opinió, la tesi de la identificació troba múltiples arguments en el mateix text estatutari, alguns dels quals ja han quedat apuntats al llarg del nostre discurs i que ordenem a continuació.

En primer lloc, i amb caràcter general, la vegueria és descrita en els articles 90 i 91 EAC amb els trets propis de la província: és «govern local», se li reconeix expressament «personalitat jurídica pròpia», «autonomia per a la gestió dels seus propis interessos» i «naturalesa territorial», alhora que se li atribueix la funció de «govern intermunicipal de cooperació local». Coherentment, allí on l'EAC es refereix a la província, ho fa amb la denominació de vegueria (articles 2.3 i 83.1 EAC). En definitiva, la naturalesa jurídica de la vegueria estatutària coincideix amb la que la Constitució, i fins i tot la legislació bàsica en desenvolupament d'aquesta, atribueixen a la província.

Paral·lelament, l'article 91.4 EAC regula de forma conjunta la creació, modificació i supressió de les concretes vegueries, així com la forma d'alteració dels límits provincials. El tractament conjunt d'aquestes qüestions indica, com ja hem dit, la clara voluntat del legislador estatutari de vincular ambdues institucions, de tal manera que l'alteració dels límits de les vegueries se sotmeti també a l'exigència constitucionalment prevista en l'article 141.1 CE. L'incís «si escau» de l'article 91.4 EAC permet entendre que és possible la coincidència entre els actuals límits territorials de la província i els límits territorials de les futures vegueries. El legislador com-

---

**323** Dictamen núm. 269, pp. 21-22. En qualsevol cas, som conscients que el Consell Consultiu inicia la seva argumentació parlant de «substitució», tot dient que «pot afirmar-se que a Catalunya les vegueries substitueixen les províncies mentre que entitat local». No obstant això, cal dir que la fonamentació utilitzada per l'òrgan consultiu s'adequa al que aquí hem definit com la tesi de la identificació, ja que en cap moment es vol dir que la província hagi desaparegut a Catalunya com a entitat local, sinó que únicament ha canviat de nom. Allò que el Consell Consultiu vol deixar clar és que vegueria i província no coexisteixen.

petent podrà o no modificar els límits provincials actuals quan creï les vegueries (a res obliga l'EAC sobre això).<sup>324</sup> Però si ho fa, aquesta alteració requerirà llei orgànica, ja que així ho exigeix l'article 141 CE, al qual es remet expressament l'EAC, fet que no pot sinó significar que vegueria i província són el mateix ens local amb diferent nom a Catalunya. De totes maneres, convé aclarir que la identificació no significa que no sigui possible una modificació dels límits territorials actuals ni que les noves vegueries hagin de ser necessàriament quatre, com ho són avui les províncies catalanes. La CE no garanteix un determinat mapa provincial i a més l'EAC preveu expressament la possibilitat de l'alteració dels límits provincials i la creació de noves vegueries-províncies.

Finalment, cal fer una última reflexió entorn de la tesi de la identificació. Reflexió que, si bé no té un estricte caràcter jurídic, creiem necessària per a comprendre el sentit de la regulació estatutària i completar així el nostre discurs. En concret, cal preguntar-se pels motius que han dut el legislador estatutari a optar pel canvi de denominació i de la instància de govern i administració de la província-entitat local. La resposta a aquesta qüestió la trobem, en la nostra opinió, recuperant les conclusions a les quals arribàvem en el primer capítol d'aquest treball. La decisió del legislador estatutari es justifica, doncs, per motius històrico-polítics. Com hem vist, ja des dels inicis del catalanisme polític a la fi del segle XIX, però molt especialment a partir de l'inici del vigent període constitucional, les forces polítiques catalanistes es posicionen en contra de la divisió provincial, reivindicant en el seu lloc la divisió comarcal i, si escau, la divisió en comarques i vegueries, implantada a la fi de la II República. Malgrat que la vigència en l'època republicana d'aquesta divisió alternativa va ser molt escassa, la seva importància resideix en el caràcter simbòlic i reivindicatiu que adquireix entre els sectors catalanistes a l'exili. Per això, no és d'estranyar que, amb la reinstauració democràtica, es propugni per gran part de les forces catalanistes, àmpliament representades en el procés estatuent de 1979, un model d'organització territorial que exclou les províncies. No obstant això, el manteniment de la província en la CE de 1978, i especialment la forta defensa per part del TC de la seva necessària existència, van

---

**324** L'únic mandat que sobre això pot derivar-se de l'EAC és, com ja ha quedat exposat en el capítol anterior, el de la coincidència territorial de les dues dimensions que s'agrupen sota la vegueria: el govern local intermedi de cooperació local (la província-entitat local) i l'administració perifèrica de la Generalitat (les actuals delegacions territorials).

obligar el legislador autonòmic a idear diferents vies per a «acomodar» la província a Catalunya. Com hem dit, aquesta «acomodació» s'ha produït en un context en el qual la competència autonòmica en matèria de règim local ha estat fortament condicionada per unes extenses bases estatals. En aquest context, i davant el fracàs dels anteriors intents, limitats en exclusiva a l'àmbit autonòmic, ha estat el legislador estatutari qui ha intentat adaptar les característiques constitucionals de la província a les peculiaritats catalanes, tot modificant la seva denominació per una de caràcter històrico-tradicional i optant per una instància de govern diferent de la diputació.

Rebutjant, doncs, les dues primeres hipòtesis interpretatives, hem de concloure que, en preveure la vegueria, l'EAC no ha procedit a substituir la província com a entitat local, ja que no la fa desaparèixer ni, per descomptat, tampoc afegeix un nou tipus d'ens local. Més exactament, el legislador estatutari s'ha limitat a recollir les previsions constitucionals de la província i a singularitzar-les per al cas particular català, en exercici de la seva funció constitucional a través de la qual completa l'organització territorial. Així entesa, la vegueria és la província a Catalunya. D'aquesta interpretació es deriven algunes conseqüències importants, que assenyallem a continuació.

D'entrada, aquesta interpretació permet concloure que l'EAC respecta la garantia constitucional de l'existència del tipus d'ens local «província», a través de la seva identificació amb la vegueria-entitat local, la naturalesa jurídica de la qual és idèntica a la d'aquella.

En segon terme, la conclusió de la identificació entre vegueria i província ens permet recuperar i matisar les reflexions que fèiem en el capítol anterior respecte a la naturalesa estatutària de la vegueria. Si ens centrem en la dimensió local de la vegueria, pot concloure's que bona part de les previsions de l'EAC no són sinó manifestacions ja recollides constitucionalment per a la província-ens local i sobre les quals podríem dir que l'EAC té mers efectes declaratius.

No obstant això, no és menys cert que de la regulació estatutària es deriven una sèrie d'alteracions respecte a la configuració jurídica actual de les províncies catalanes. En concret, l'EAC hauria procedit a un canvi de denominació de l'entitat local «província» a Catalunya, alhora que hauria modificat la instància tradicional de govern i administració de la província-ens local (la diputació) per una altra (el consell de vegueria), sense oblidar que la doble dimensionalitat atribuïda a la vegueria pot imposar la coincidència territorial de l'administració perifèrica de la Generalitat i la mateixa província-entitat local. Respecte a aquestes novetats, l'EAC el que fa és dirigir un

mandat al legislador infraestatutari perquè les faci efectives i, per tant, a l'espera d'aquesta intervenció legislativa, l'eficàcia jurídica de la regulació estatutària de les vegueries queda majoritàriament en suspens. De totes maneres, cal tenir en compte que, en atenció al principi de jerarquia normativa, l'exercici d'aquesta potestat legislativa haurà de respectar escrupolosament el que disposi l'EAC i que, una vegada implantada la divisió en vegueries, el legislador no podrà, tret de reforma estatutària, procedir a la dissolució d'aquest nivell territorial, encara que òbviament pugui, d'acord amb el procediment que s'estableixi, modificar, suprimir i crear vegueries concretes.

Aclarides aquestes qüestions, l'eix central de la nostra anàlisi se situa a comprovar si aquestes alteracions respecten o no la garantia constitucional de la província. Dit d'una altra manera, al legislador infraconstitucional li és indisponible no només l'existència de l'ens provincial, sinó també la seva configuració, de tal manera que aquesta es vegi desposseïda d'una sèrie de característiques garantides constitucionalment. Per tant, caldrà delimitar l'abast de cadascun dels trets constitucionals amb què és definida la província (autonomia, denominació, organització i territori) i contrastar fins a quin punt les previsions estatutàries relatives a la vegueria (la província a Catalunya) respecten o no aquesta configuració constitucional. A això dediquem els següents apartats.

### **3.2 · El respecte a l'autonomia provincial: la vegueria com a govern intermunicipal de cooperació local**

Un primer element que cal tenir en compte en la configuració constitucional de la província, més enllà de la seva ja comentada existència preceptiva, és l'express reconeixement, per l'article 137 CE, d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. Allò essencial ara és determinar el contingut d'aquest límit, per tal d'identificar en quina mesura la regulació estatutària sobre la vegueria el respecta.

#### ***3.2.1 · La garantia constitucional de l'autonomia provincial***

Per exigència constitucional, la província es configura com un ens local autònom. La dificultat resideix a saber quines són les conseqüències que es deriven d'aquesta autonomia. Pel que aquí respecta, cal partir que

aquesta autonomia es constitueix en límit per al legislador infraconstitucional. Com a límit es projecta en dues direccions: primer, quant a la mateixa existència de l'autonomia, i, en segon lloc, quant a la garantia d'un contingut mínim d'aquesta autonomia, tal com es deriva de la jurisprudència constitucional sobre la garantia institucional.

En primer lloc, no serà possible, doncs, regulació estatutària que negui l'existència de l'autonomia provincial. Així, en un sentit similar a l'afirmat en relació amb l'existència del tipus d'ens local, tampoc podrà el legislador estatutari disposar de l'existència de l'autonomia de la província. Això és, no podrà configurar-se la província com un ens no autònom.

En segon terme, l'estatut d'autonomia haurà de respectar el contingut mínim constitucionalment garantit de l'autonomia provincial. I, paral·lelament, serà només aquest contingut, no necessàriament coincident amb el reconegut a les províncies en l'LBRL, el que li serà oposable com a límit al legislador estatutari. Com es pot advertir fàcilment, la dificultat es troba a l'hora de determinar quin ha de ser aquest contingut directament garantit pel text constitucional, ja que la Constitució es limita a afirmar que l'autonomia de la província ho és «per a la gestió dels seus propis interessos».

En aquest context, la delimitació d'aquest contingut ha de partir inevitablement de la tasca interpretativa realitzada pel Tribunal Constitucional. Com ja s'ha vist, la jurisprudència constitucional ha recorregut a la teoria de la garantia institucional per a protegir l'existència de l'autonomia local constitucionalment garantida en general, i de l'autonomia provincial en particular. Malgrat que aquesta tècnica no és especialment vàlida per a determinar en positiu el contingut de la institució analitzada, dels pronunciaments de l'Alt Tribunal poden extreure's alguns elements a partir dels quals poden definir-se els trets delimitadors del contingut de l'autonomia provincial. En termes generals, podem resumir aquestes característiques en tres aspectes fonamentals: un, el contingut de l'autonomia provincial és el propi de l'autonomia local; però, al seu torn, i aquesta és la segona característica, presenta trets diferents del de l'autonomia municipal; finalment, aquest contingut mínim s'identifica amb el desenvolupament de la funció d'assistència i cooperació al municipi. A continuació, ens detenim breument en cadascun d'aquests elements.

D'entrada, l'autonomia provincial beu del contingut amb què s'ha definit l'autonomia dels ens locals en general i a la qual el Tribunal Constitucional s'ha referit de forma un tant imprecisa al llarg dels seus pronunciaments. Des d'un punt de vista objectiu, l'autonomia local és definida com

«el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la gestión de cuantos asuntos le atañen».<sup>325</sup> En aquest sentit, l'autonomia local implica la necessitat d'assegurar: a) la possibilitat de gestionar i decidir en els assumptes que li pertoqueu, a partir d'un mínim competencial propi; b) l'existència d'uns òrgans representatius que gaudeixin també d'autonomia; c) la possibilitat de disposar de recursos suficients per a l'exercici d'aquestes competències.<sup>326</sup>

Més enllà d'aquest contingut genèric, predicable, en principi, de tota autonomia local, hem d'esbrinar si la Constitució dota d'un contingut idèntic l'autonomia municipal i l'autonomia provincial. En aquest sentit, seguint Velasco Caballero, la jurisprudència constitucional sembla aportar arguments per a sostenir tant la identitat com la diferenciació entre ambdues classes d'autonomia.<sup>327</sup>

A favor de la identificació entre ambdues autonomies pot assenyalar-se que la distinció habitual realitzada pel Tribunal Constitucional no ho és entre municipis i províncies, sinó entre aquests, d'una banda, i la resta d'entitats locals, d'una altra. A més, els cànons d'autonomia local fixats per primera vegada en la STC 4/1981, referits essencialment als municipis, es van estendre ràpidament a les províncies en la STC 32/1981. I finalment, també és cert que la jurisprudència constitucional ha anat citant ambdues sentències de manera conjunta i indiferenciada.

No obstant això, existeixen també pronunciaments jurisprudencials que permeten concloure l'opció contrària, això és, la distinció entre autonomia municipal i provincial. És clara en aquest sentit la STC 109/1998, de 21 de maig (FJ 2), en la qual el Tribunal Constitucional va afirmar que l'autonomia provincial és «de trets i perfils específics respecte de l'autonomia municipal». Així mateix, es destaca que la jurisprudència constitucional més restrictiva amb l'autonomia local ha estat formulada en processos relatius a l'autonomia provincial (SSTC 27/1987 i 109/1998).

Davant les dues postures exposades, ens inclinem, com ha assenyalat bona part de la doctrina,<sup>328</sup> per la diferent posició constitucional de muni-

---

<sup>325</sup> Entre d'altres, STC 32/1981 (FJ 4) i STC 27/1987 (FJ 2).

<sup>326</sup> Díaz Revorio, F. Javier i Belda Pérez Pedrero, Enrique. «La provincia y la diputación...», *ob. cit.*, p. 660.

<sup>327</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 320-321.

<sup>328</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia...», *ob. cit.*, pp. 472-473. Carballera Rivera, M. Teresa. *La provincia en el...*, *ob. cit.*, pp. 119-126. Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 321-322.

cipis i províncies i la consegüent distinció del contingut de les seves autonomies respectives. Això condueix a afirmar que l'autonomia local, en el seu conjunt, tal com es recull en la Constitució, no té un contingut idèntic en funció del subjecte titular, sinó que la Constitució permetria distingir entre «una autonomía local reforzada (la propia de los municipios) frente a otra más limitada o relativizable (la de las provincias)».<sup>329</sup> Els principals arguments al·legats en defensa d'aquesta diferenciació són: d'una banda, la configuració de la província com un ens instrumental o de segon nivell, en la mesura que es defineix com una «agrupació de municipis» (art. 141.1 CE) i, d'altra banda, la diferent aplicació del principi democràtic, ja que mentre que l'article 140 CE proclama clarament la legitimació democràtica directa del municipi, en el cas de les províncies només s'exigeix el caràcter representatiu del seu govern (art. 141.2 CE).

Conegut el contorn del contingut de l'autonomia provincial, cal determinar també quin és el seu nucli essencial, veritable límit oposable al legislador estatutari. En aquest sentit, la Constitució no garanteix el contingut de l'autonomia provincial tal com està avui regulada en la legislació ordinària de règim local. L'única cosa que fa és garantir el seu «nucli essencial», tal com ha afirmat el Tribunal Constitucional,<sup>330</sup> qui al seu torn s'ha encarregat de precisar el contingut d'aquest nucli essencial. Tal com hem exposat anteriorment, en el marc de la redistribució de poders públics sorgida a partir de la Constitució, la STC 32/1981 va establir que aquest procés «no puede llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses» (FJ 3).

Això ha dut a identificar el nucli essencial de l'autonomia provincial amb un «nucli funcional essencial», és a dir, amb la garantia constitucional del desenvolupament d'una concreta funció. Amb fonament en la jurisprudència constitucional, la doctrina ha intentat precisar el contingut d'aquesta funció mínima a realitzar per la província. Sobre aquesta qüestió destaquem dues posicions recents.

---

<sup>329</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, p. 321.

<sup>330</sup> Així ho ha afirmat el Tribunal Constitucional: «La configuración institucional concreta se refiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del *reducto indisponible o núcleo esencial* de la institución que la Constitución garantiza» (STC 32/1981, FJ 3 i STC 109/1998, FJ 2).

En primer lloc, per a Francisco Velasco Caballero,<sup>331</sup> la jurisprudència constitucional hauria identificat el «nucli essencial» de l'autonomia provincial amb la funció de cooperació i assistència als municipis (STC 109/1998, FJ 2). Segons aquest autor, la funció cooperadora i assistencial es manifesta, de manera principal, com a poder de despesa. Sense aquest poder, la província no estarà en condicions d'exercir realment l'esmentada funció. Per això, pot afirmar-se que l'autonomia provincial és, en gran mesura, autonomia financera (en el seu vessant de poder de despesa). Més precisament, la manifestació principal del poder de despesa amb la finalitat de cooperació i assistència és la «potestad de elaborar y aprobar sus propios presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía» (STC 27/1987, FJ 7). El poder pressupostari provincial (autonomia pressupostària) constitueix, així, el nucli dur de l'autonomia financera provincial. En conclusió, aquesta posició doctrinal condueix a una interpretació ben restrictiva del contingut constitucional garantit. L'autonomia provincial seria essencialment autonomia pressupostària; allò que la Constitució garanteix és el poder pressupostari provincial.

Enfront d'aquesta posició restrictiva, Gerardo Ruiz-Rico opta per una concepció més extensa del nucli essencial de l'autonomia provincial, d'acord amb el que estableix la STC 159/2001.<sup>332</sup> Així, estén el contingut mínim de l'autonomia provincial «no sólo a las competencias de auxilio y cooperación municipal, sino también [a] aquellas funciones, atribuidas *en todo caso* al órgano de gobierno provincial, en ámbitos funcionales tales como la coordinación de servicios municipales, la prestación de servicios de carácter supramunicipal, la planificación socioeconómica y el fomento de los intereses peculiares de la provincia».

Més enllà del que constitueixi el contingut essencial de l'autonomia provincial, el més important aquí és identificar quin és el límit oposable al legislador estatutari. Per això, no pot passar-se per alt que la STC 159/2001 utilitza, per a conformar la posició més extensiva respecte al nucli essencial de l'autonomia provincial, parteix de l'LBRL com a paràmetre de constitucionalitat, identificant els seus articles concrets que actuarien com a bloc material de constitucionalitat. Com ja hem dit, l'LBRL no és oposable com a límit a l'estatut d'autonomia, i en conseqüència seria possible

---

331 Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 332-335.

332 Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo. «Niveles de organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 180-181.

optar aquí per una posició restringida del contingut constitucional de l'autonomia provincial. Així, allò vetat per a l'estatut d'autonomia serà configurar l'ens provincial privant-lo de la seva funció de cooperació i assistència als municipis, així com de l'autonomia econòmico-financera.

Quant a la dimensió econòmico-financera de l'autonomia provincial, es manifesta, en el vessant de la despesa, per mitjà del poder pressupostari; i, des del vessant dels ingressos, es concreta en la suficiència de mitjans, sense que es requereixi que les províncies estiguin dotades necessàriament de recursos propis (STC 4/1981). Convé assenyalar, a més, que l'esmentat poder pressupostari provincial no és il·limitat. La mateixa jurisprudència constitucional ha admès que els estatuts d'autonomia puguin modular l'abast de l'autonomia pressupostària provincial. Modulació que pot tenir lloc d'una doble manera: s'admet que el poder pressupostari provincial quedi condicionat pel poder de coordinació financera o pressupostària de la comunitat autònoma (STC 27/1987, FJ 8); i s'accepta també la possibilitat, si així resulta del bloc de la constitucionalitat, que la comunitat autònoma pugui detreure recursos provincials per a finançar serveis transferits a la mateixa comunitat (com els sanitaris i d'assistència social) (STC 48/2004, FJ 11).<sup>333</sup>

### ***3.2.2 · L'autonomia de la vegueria per a la gestió dels seus interessos***

Un cop vist el contingut de la garantia constitucional de l'autonomia provincial i partint de la identificació entre província i vegueria en la seva dimensió d'entitat local, cal analitzar en quina mesura l'atribució d'autonomia a la vegueria per part de l'EAC respecta el contingut d'aquesta garantia. Avancem ja que la conclusió d'aquesta anàlisi ha de ser positiva, atès que efectivament en el text estatutari trobem clares evidències del respecte a l'autonomia provincial, la majoria de les quals ja han aparegut quan hem exposat la configuració estatutària de la vegueria.

D'inici, partirem de la coincidència —fins i tot semàntica— quant a l'atribució d'autonomia entre l'art. 90.2 EAC i l'art. 137 CE. En ambdós casos, s'atribueix a la vegueria i a la província, respectivament, «autonomia per a la gestió dels seus interessos». Amb aquesta atribució expressa d'autonomia a la vegueria, podria concloure's ja que l'EAC compleix amb el reconeixement d'autonomia a la província, en la mesura que partim de la

---

<sup>333</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 333-334.

identificació entre província i vegueria. Però, com acabem de veure, allò fonamental, per a afirmar l'adequació a la garantia constitucional de l'autonomia provincial, és el respecte al nucli funcional essencial, que s'identifica amb la funció de cooperació i assistència al municipi, la principal manifestació de la qual és l'autonomia pressupostària.

Quant a la funció de cooperació i assistència municipal, ja sabem que la vegueria és definida, en el seu vessant d'entitat local, com a «govern intermunicipal de cooperació local» (art. 90.1 EAC). Com ha quedat argumentat, la voluntat del legislador estatutari quan utilitza aquesta expressió no és altra que la de destacar el caràcter instrumental de la vegueria, configurant-la com un govern local al servei del municipi en un context d'interrelació concertada amb la resta d'entitats supramunicipals.<sup>334</sup> L'EAC reforça, per tant, l'autonomia de les províncies catalanes, ja que preveu explícitament que les vegueries (províncies a Catalunya) exerceixen la cooperació i assistència municipals. Fet que no exclou, com també hem vist, que, de conformitat amb l'article 84 EAC, la vegueria pugui assumir addicionalment competències materials pròpies com a govern local intermedi.

Sense entrar en els detalls, destaquem també que l'EAC garanteix l'autonomia pressupostària de la vegueria, vessant de la despesa de l'autonomia financera i principal manifestació de l'autonomia provincial. Tot i que no existeixen referències explícites a la vegueria en el capítol dedicat a les hisendes locals, l'article 218 EAC reconeix l'autonomia pressupostària i de despesa de tots els governs locals (entre els quals es pot incloure la vegueria), «en l'aplicació dels seus recursos, incloses les participacions que percebin a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals poden disposar lliurement en l'exercici de les seves competències».<sup>335</sup>

D'acord amb aquestes previsions, hem de concloure que l'EAC respecta la garantia constitucional de l'autonomia provincial i que, en conseqüència, els obstacles principals per a afirmar la constitucionalitat de la configuració estatutària de la vegueria s'erigeixen en el canvi de denominació de l'ens provincial i en el canvi de l'aparell organitzatiu provincial. A continuació ens aturem a examinar cadascuna d'ambdues qüestions.

---

<sup>334</sup> Ens remetem a allò exposat en l'apartat 1.4.2 del capítol II d'aquest treball.

<sup>335</sup> Per a una anàlisi més detallada sobre aquesta qüestió i sobre la incidència de la regulació de l'EAC en els governs locals, pot veure's Aragonés Bertrán, Emilio. «Las haciendas en el Estatuto de autonomía de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, pp. 71-89; Pagés Galtés, Joan. «Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Cataluña», *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, pp. 11-41.

### 3.3 · L'alteració de la denominació de l'ens local: de «província» a «vegueria»

Si partim de l'acceptació de la tesi de la identificació entre la província i la vegueria com a entitat local, hem de plantejar-nos inevitablement si el canvi en la denominació del tipus d'ens local (de província a vegueria) per mitjà de l'estatut d'autonomia respecta o no la garantia constitucional de la província. Del que es tracta és, doncs, de determinar si el legislador estatutari pot o no canviar el nom del tipus d'ens local «província» pel de «vegueria». I això, de forma sistemàtica, suposa preguntar-nos, d'una banda, si existeix una garantia constitucional de la denominació de la província-ens local que impedeixi al legislador infraconstitucional disposar d'ella i, en cas contrari, saber, si l'estatut d'autonomia és o no instrument adequat per a procedir a aquest canvi.

Dues precisions prèvies respecte a l'objecte de la nostra anàlisi són, però, necessàries. En primer lloc, recordem, com ja hem vist a nivell general, que la Constitució no exigeix el tractament conjunt de totes les dimensions de la província i que, per tant, és possible limitar el canvi de denominació a una d'aquestes dimensions. D'aquesta manera, el canvi de nom realitzat per l'EAC es limita en exclusiva a la província com a entitat local, que passa a anomenar-se *vegueria*, però no afecta la resta de les seves dimensions, que mantenen la denominació actual de *província*. És a dir, la circumscripció electoral i l'àmbit de desconcentració territorial de l'Administració estatal seguiran denominant-se *província* a Catalunya. En segon lloc, cal aclarir que el que analitzem a continuació és la constitucionalitat del canvi de denominació de la província com a tipus d'ens local, i no el canvi de denominació d'una o diverses províncies en concret, sense perjudici que l'examen de la primera qüestió exigeixi que ens referim accessòriament també a la segona.

#### 3.3.1 · *¿Existeix una garantia constitucional de la denominació del tipus d'ens local «província»?*

La resposta a aquest interrogant ha de partir de la inexistència de cap referència en la Constitució a la possibilitat de modificar la denominació de la província-ens local així com —excepte error per la nostra part— d'un pronunciament exprés sobre el tema per part del Tribunal Constitucional.

És per això que l'existència o no d'una garantia constitucional de la denominació de l'ens local «província» és una qüestió oberta, que pot trobar arguments tant en un sentit com en l'altre.

En contra del canvi es pot al·legar, d'entrada, la mateixa literalitat del text constitucional. La Constitució es refereix al tipus d'ens local intermedi d'existència necessària amb el nom de «província», sense preveure, com diem, cap procediment per a la seva modificació.

En segon lloc, poden portar a col·lació la ja comentada doctrina del Tribunal Constitucional respecte a la garantia institucional de la província. Segons ella, el que la Constitució garanteix és un nucli essencial o reducte indisponible de la institució enfront del legislador, de tal manera que sigui recognoscible i no la privi de les seves possibilitats d'existència (STC 32/1981, FJ 3). Hem de preguntar-nos, doncs, si la denominació de l'ens provincial forma part d'aquest nucli essencial que fa recognoscible la institució provincial tal com la configura la Constitució, ja que, en aquest cas, no seria disponible per al legislador infraconstitucional. Com hem dit, el màxim intèrpret constitucional no s'ha pronunciat sobre això. Sí que ho ha fet, però, encara que *obiter dicta*, en relació amb la denominació de les províncies singularment considerades, a través de la STC 385/1993, de 23 de desembre,<sup>336</sup> en la qual va analitzar la constitucionalitat d'alguns preceptes del Reial decret 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals en matèria de règim local (en endavant, TRRL). Especialment, ens interessa destacar aquí els arguments esgrimits pel TC en el seu examen de l'article 25.2 TRRL —que regula el canvi de denominació de les províncies concretes—, amb la finalitat de comprovar si són aplicables o no al canvi de nom de l'ens provincial en general.<sup>337</sup> En concret, la citada sentència va examinar si la matèria regulada en aquest precepte podia o no configurar-se amb el caràcter de bàsica, per a acabar admetent aquesta possibilitat, sobre la base del següent argument (FJ 4):

Aun cuando sin tanta nitidez que en el caso de los límites provinciales de la elección o traslado de su cabeza, la imposición de nombre o su cambio encajan sin embargo dentro de las bases cuya determinación corresponde

---

<sup>336</sup> Ponent: D. Rafael de Mendizábal Allén.

<sup>337</sup> L'article 25.2 TRRL estableix que «sólo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias».

al Estado. *Denominación y capitalidad, elementos muy unidos, son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera* en más de un sentido. *Sin una sede con nombre propio no parece concebible* tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos.<sup>338</sup>

No obstant això, aquesta va ser una de les qüestions que va motivar l'adopció d'un vot particular per part del magistrat Rafael de Mendizábal Allén, ponent de la sentència. Tot i acceptar el caràcter bàsic de la capitalitat i territori de les províncies, el magistrat dissident nega que la denominació tingui aquest caràcter, concloent que la seva regulació pot correspondre a les comunitats autònomes, a partir de les següents consideracions:

...la denominación no es un elemento estructural de la persona pública territorial llamada provincia, aun cuando nadie niegue su utilidad o conveniencia. No tiene, pues, carácter esencial, sino convencional y muy bien pudiera, en hipótesis, ser sustituido por otros medios como la simple numeración ordinal. *Es claro que aquí el nombre no hace a la cosa.* [...] hay que traer a capítulo la sedicente «garantía institucional», noción más intuitiva que perfilada con el rigor jurídico deseable, impresión o quizá imagen, con un origen jurisprudencial. Hay que decir sobre ella en este caso que su efecto inmediato, consistente en permitir el reconocimiento instantáneo por pura evidencia de una institución, aquí y ahora la provincia, *no se da cuando del nombre se trata*, como tampoco tiene sentido su función protectora, cuyo alcance es genérico y no podría extenderse a cada una de sus cincuenta manifestaciones individualizadas.

Més que la decisió sobre el fons de l'assumpte, entorn del caràcter bàsic o no de la matèria, ens interessa destacar, inicialment, alguns punts sobre l'argumentació utilitzada. En la sentència analitzada, la majoria del Tribunal considera que la denominació de cada província és un «aspecto esencial en la configuración de un ente público territorial cualquiera, [sin

---

<sup>338</sup> Les cursives d'aquesta i les cites següents són nostres.

el cual] no parece concebible» (FJ 4). En aquest sentit, sembla que el Tribunal Constitucional vincula, tot i que *obiter dicta*, la denominació de les concretes províncies amb la garantia institucional de la institució provincial. No obstant això, contra allò que una precipitada lectura podria fer pensar, d'aquesta argumentació no pot concloure's que la denominació de les províncies concretes resulti indisponible per al legislador infraconstitucional, ja que aquestes ni tan sols estan constitucionalment previstes. Aquesta no és la interpretació que ha de fer-se de la sentència.

El que fa el Tribunal, i així queda confirmat més explícitament en el vot particular, és vincular competència estatal amb garantia institucional, tal com havia fet des de les seves primeres sentències en relació amb l'autonomia local en general i la competència estatal bàsica sobre el règim local. Així, si es considera que una determinada qüestió està protegida per la garantia institucional, aquesta ha de ser regulada per la legislació estatal bàsica i, si no, pot ser objecte de regulació per la comunitat autònoma. Es tracta, com ja hem criticat, d'un mal ús de la tècnica de la garantia institucional, que gens té a veure amb la seva veritable funcionalitat, que és la de protegir un nucli essencial de la institució enfront del legislador, però no la de determinar la distribució de competències en una matèria. Precisament a partir d'aquestes consideracions trobarem el primer dels arguments a favor de la constitucionalitat del canvi de nom de la província com a ens local.

Del que es tracta és d'identificar si el nom de la província forma part o no d'aquest contingut essencial sobre el qual no pot incidir el legislador infraconstitucional. En puritat, el més rigorós seria, doncs, determinar si el nom que se li atorga a l'ens local intermedí constitucionalment necessari forma part o no del nucli essencial de la institució provincial protegit per la Constitució o, en termes de la STC 32/1981, si la modificació del seu nom priva a la institució «província» de la seva imatge comunament acceptada. Això, per al cas de les províncies singularment considerades, no constitueix cap problema, ja que la STC 385/1993 no posa en dubte la possibilitat que el legislador pugui modificar el seu nom, sinó que el que es discuteix és qui ha de ser el legislador competent per a procedir a aquesta modificació. El problema resideix en si és traslladable o no aquesta possibilitat, admesa per a una o diverses concretes províncies, a l'ens local en general.

Al nostre entendre, aquesta pregunta pot resoldre's a favor de la constitucionalitat del canvi de nom del tipus d'ens local provincial, aplicant analògicament i en abstracte, algunes de les reflexions ja apuntades pel vot

particular de la STC 385/1993. En aquest sentit, el nom de l'ens local intermedi té caràcter convencional i el seu canvi no suposa necessàriament trencar amb la imatge de la institució comunament acceptada fins a fer-la irrecognoscible. En conseqüència, no es produeix una vulneració de la garantia institucional de la província, pel simple fet de canviar el nom de l'ens local, sempre que es mantingui el nucli essencial de la institució. En aquesta línia, es poden recordar aquí les aportacions de bona part de la doctrina que afirma que allò garantit constitucionalment és l'existència d'un ens intermedi de govern local que reuneixi les característiques previstes per l'article 141 CE.<sup>339</sup> I que, per tant, la denominació que hagi d'atribuir-se a aquest ens intermedi (així com la fixació dels seus límits territorials) són qüestions perfectament delimitables de la naturalesa de la institució, que en res es veu afectada pel fet de canviar de nom.<sup>340</sup>

Aquesta idea troba defensors també més enllà de la doctrina. Com hem vist, l'Informe Roca ja va proposar una nova denominació («vegueria») per a la província com a entitat local, alhora que una modificació en el seu àmbit territorial i en el seu aparell organitzatiu. Més recentment, són particularment clares sobre el tema les reflexions del *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, elaborat pel Ministeri d'Administracions Públiques, que, tot tractant el tema de la província, afirma que:

La previsión constitucional de la provincia garantiza la existencia de un ente intermedio en todas aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales. [...] La Constitución garantiza la función de cooperación que debe desarrollar la agrupación de municipios, más que su forma concreta de gobierno, pues expresa que el órgano de gobierno y administración de la provincia será la diputación u otras corporaciones de carácter representativo; es decir, entendemos que prevalece su condición de agrupación municipal para cooperar y garantizar la autonomía municipal sobre el órgano de gobierno. *Lo importante no es el nombre, es la función.*

Aquesta última afirmació és un perfecte resum de la idea que roman en el legislador estatutari quan regula la vegueria. Així ho confirma també la

---

**339** Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia...», *ob. cit.*, p. 475. I també, Aja Fernández, Eliseo (*et al.*). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 317.

**340** Aja Fernández, Eliseo (*et al.*). *El sistema jurídico...*, *ob. cit.*, p. 317. També, Tornos Mas, Joaquín. «Elementos para...», *ob. cit.*, p. 187.

interpretació que fa el Consell Consultiu de la Generalitat, qui, com hem dit, entén que l'EAC ha procedit a un canvi de denominació de l'ens local provincial, sense que això suposi cap vulneració de la garantia institucional de la província, ja que la seva configuració respecta «en els altres aspectes [els diferents de la denominació], que són els substancials, els elements identificadors de l'ens provincial».<sup>341</sup>

Finalment, pot al·legar-se també a favor de la constitucionalitat del canvi de denominació de la província l'existència de precedents estatutaris que han procedit a la modificació del nom d'ens locals i que, no consta, d'altra banda, que hagin estat qüestionats quant a la seva constitucionalitat. En aquest sentit, l'article 6.1 de l'Estatut d'autonomia d'Astúries estableix expressament que els municipis a Astúries es denominaran «concejos».<sup>342</sup> Cridem l'atenció sobre el fet que el canvi de denominació es produeix quant a l'ens local bàsic per excel·lència, també garantit constitucionalment: el municipi. Si s'admet, doncs, el canvi de nom del tipus d'ens municipal, sembla difícil trobar motius suficients per a negar el canvi de denominació del tipus d'ens local provincial, la naturalesa del qual és marcadament instrumental, precisament al servei del municipi.

### ***3.3.2 · L'estatut d'autonomia com a norma que pot alterar la denominació de la província***

A partir dels arguments que acabem d'exposar, pot admetre's la constitucionalitat del canvi de denominació del tipus d'entitat local provincial. El que falta per resoldre és si aquest canvi pot realitzar-se, com succeeix en el cas català, per mitjà d'un estatut d'autonomia. O, dit d'una altra manera, si l'Estatut d'autonomia és el tipus normatiu adequat per a procedir al canvi del tipus d'ens local intermedi garantit constitucionalment.

Com hem tingut ocasió de comprovar, no existeix cap previsió normativa sobre això. En conseqüència, podem recórrer de nou a una interpretació analògica amb la normativa aplicable al canvi de nom d'una o diverses províncies concretes, tenint en compte que la modificació de la denomina-

---

<sup>341</sup> Dictamen núm. 269, del Consell Consultiu, *ob. cit.*, p. 22.

<sup>342</sup> L'article 6.1 de l'Estatut d'autonomia d'Astúries disposa que: «El Principado de Asturias se organiza territorialmente en municipios, que recibirán la denominación tradicional de *Concejos*, y en Comarcas». (La cursiva és nostra.)

ció del tipus d'ens local revesteix una major transcendència.<sup>343</sup> En primer lloc, recordem que, de conformitat amb l'article 25.2 TRRL, per a la modificació del nom de cadascuna de les cinquanta províncies s'exigeix llei estatal, fet pel qual el canvi de nom de l'ens local requeriria, com a mínim, una llei ordinària aprovada per les Corts Generals. Aquesta exigència estaria confirmada pel caràcter bàsic de la matèria, tal com va disposar el mateix TC a través de la comentada STC 385/1993.

En aquest context, el mateix Consell Consultiu de la Generalitat, conscient d'aquesta doctrina constitucional que connecta la modificació del nom de la província amb les bases estatals, es va mostrar partidari d'un canvi jurisprudencial i va recomanar al legislador estatutari la inclusió de la competència exclusiva de la Generalitat «per a modificar la denominació de l'ens provincial, la denominació de les províncies i la seva capitalitat».<sup>344</sup> Malgrat això, el text final de l'EAC ha acollit només en part aquesta recomanació, ja que, quan regula la competència de la Generalitat en matèria d'organització territorial, inclou, entre altres submatèries, «la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i les altres entitats locals». Tot i que la referència és àmplia, sembla que no s'hi inclou la denominació del tipus d'ens local provincial, sinó únicament la de les concretes províncies.

Més enllà d'aquesta qüestió, cal preguntar-se si existeix algun impediment perquè el canvi de denominació de «província» per «vegueria» s'hagi realitzat per mitjà de l'Estatut d'autonomia.

D'entrada, cal aclarir que la interpretació analògica apuntada en relació amb l'article 25.2 TRRL no en constitueix cap obstacle, ja que, com hem reiterat, el contingut en la legislació bàsica estatal no és oposable a l'Estatut d'autonomia. En segon terme, des d'un punt de vista material, l'Estatut pot regular aquesta qüestió en compliment de la seva funció constitucional, com a contingut propi de la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma.<sup>345</sup> Així, en la mesura que l'Estatut d'autonomia completa l'or-

---

**343** Així ho admet el mateix Consell Consultiu de la Generalitat, quan afirma que el canvi de nom d'una província concreta «sens dubte és un canvi de menor transcendència que el que ara es proposa» (referint-se al canvi del nom del tipus d'ens local: província per vegueria). Vegeu Dictamen núm. 269, p. 26.

**344** Dictamen núm. 269 del Consell Consultiu, p. 22.

**345** En aquest sentit, la recent STC 247/2007, de 12 de desembre, sosté que «la legitimidad constitucional de un contenido estatutario configurado dentro de los términos de la Constitución (art. 147.1 CE), siempre que esté conectado con las específicas previsiones constitucionales, relativas al cometido de los Estatutos» (FJ 11). Insistent en aquesta idea, el FJ 12 de la mateixa sentència assenyalava que «la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la

ganització territorial dissenyada per la Constitució en el territori autònom i ordena les relacions que s'estableixen entre les institucions autonòmiques i els governs locals, pot portar a terme, com a expressió del principi dispositiu,<sup>346</sup> l'adaptació de l'ens intermedi provincial a les peculiaritats pròpies de la comunitat autònoma, a través, entre altres mesures, de la modificació de la seva denominació. Finalment, podem recordar de nou l'existència de precedents en els quals la modificació del tipus d'ens local s'ha produït a través del mateix estatut d'autonomia, en l'exercici d'aquesta funció diferenciadora. Així, per exemple, el ja comentat article 6.1 de l'Estatut d'autonomia d'Astúries, que disposa el canvi de nom de «municipis» per «concejos», assumint la denominació tradicional, modificació que no ens consta que hagi estat objecte de cap qüestionament de legalitat.

### **3.4 · L'alteració de l'organització provincial: de la «diputació provincial» al «consell de vegueria»**

Admès el canvi de denominació del tipus d'ens local provincial, la regulació estatutària de la vegueria presenta encara alguns interrogants per resoldre. Sens dubte, una de les qüestions més debatudes és la substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria, prevista a l'art. 91.3 EAC. En aquest sentit, hem de preguntar-nos sobre l'abast de les previsions constitucionals en relació amb el govern i administració de la província-ens local i de la seva compatibilitat amb la decisió estatutària de substituir les diputacions provincials a Catalunya per unes instàncies com els consells de vegueria en els termes en què estan regulats als apartats 1 a 3 de l'art. 91 EAC.

---

ofrece el apartado 1 del art. 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma».

**346** La mateixa STC 247/2007, de 12 de desembre, atorga un important paper al principi dispositiu en la determinació del contingut constitucionalment possible de l'estatut d'autonomia. Així, conclou que «los Estatutos de Autonomía pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. El principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa, pero que opera, reiterémoslo de nuevo, dentro de los límites que se deriven de la Constitución» (FJ 12).

### **3.4.1 · Abast de la garantia constitucional sobre el govern i l'administració de la província**

L'anàlisi del model constitucional de govern i administració de la província-ens local ha de partir de l'article 141.2 CE, que disposa que:

El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

D'aquest precepte es deriva un clar mandat que les diputacions provincials s'erigeixin en la instància de govern i administració de la província-entitat local. Ara bé, disjuntivament (i, per tant, sense imposicions constitucionals addicionals a les previstes per a la diputació provincial), el mateix article disposa que el govern i administració de la província puguin ser atribuïts a d'«altres Corporacions de caràcter representatiu». La primera conclusió que se'n pot extreure és que la diputació provincial no és l'única forma de govern i administració provincial prevista constitucionalment, tot i ser la forma històrica o tradicional. Ans al contrari, el constituent va admetre la diversitat organitzativa, preveient la possible existència d'«altres Corporacions de caràcter representatiu» al capdavant del govern i administració provincials. Diversitat que inevitablement fa aparèixer el dubte sobre quines són o poden ser aquestes corporacions. D'aquesta manera, ens podem preguntar si aquesta expressió conté una enumeració constitucionalment tancada o oberta de corporacions representatives, i si, per tant, els estatuts d'autonomia poden o no decidir la creació d'altres instàncies rectores de l'entitat local provincial.

A favor d'una interpretació tancada d'aquesta expressió es va pronunciar Entrena Cuesta, qui identificava aquestes altres corporacions amb els òrgans de govern interinsulars, d'acord amb les previsions de l'article 143.2 CE, que els atribueix (al costat de les diputacions interessades) la iniciativa del procés autonòmic.<sup>347</sup> Encara que amplia el llistat de corporacions a incloure, Aurelio Guaita opta també per una interpretació tancada de l'expressió del 141.2 CE i enumera: les mancomunitats interinsulars

---

**347** No obstant això, en aquest cas s'està prenent en compte una dimensió distinta de la d'ens local, fet que podria limitar el valor d'aquesta interpretació sistemàtica. Entrena Cuesta, Rafael. «La Administración local...», *ob. cit.*, pp. 112-116.

canàries i el Consell Interinsular de Balears, el corresponent consell o junta regional en les comunitats autònomes uniprovincials i fins i tot els ajuntaments de Ceuta i Melilla.<sup>348</sup> De posició intermèdia a les dues anteriorment exposades podria qualificar-se la d'altres autors que es refereixen a aquesta disposició com una expressió prevista per a designar les comunitats autònomes uniprovincials, els règims especials de les províncies insulars, «así como para los casos que el órgano de gobierno provincial recibe una especial denominación».<sup>349</sup>

Enfront d'aquestes interpretacions cabria també una concepció més flexible, que entengui que en aquest precepte es conté una enumeració oberta de formes organitzatives del govern i administració provincial<sup>350</sup> i que, per tant, donaria pas a la incidència dels estatuts d'autonomia en la definició del model de govern i administració provincial. En aquest sentit, la garantia constitucional de la província no comprendria una garantia de les diputacions provincials ni d'una llista tancada de supòsits com a única «base organitzativa» provincial possible. Per contra, la Constitució admetria la possibilitat de crear obertament altres òrgans de caràcter representatiu que assumeixin el govern i administració autònoma de la província. Aquesta interpretació sembla ser l'assumida pel Tribunal Constitucional, tal com es desprèn de la citada STC 240/2006 (FJ 4), en la qual, encara que *obiter dicta*, s'admet l'existència de fonament constitucional per a «disposar de la base organitzativa de la província».

En qualsevol cas, tot i admetent una interpretació oberta de l'expressió «altres Corporacions de caràcter representatiu», la configuració de l'organització rectora de la província haurà de reunir necessàriament una sèrie de caràcters derivats del mateix article 141.2 CE, a saber, el seu caràcter representatiu i autònom. Dit d'una altra manera, si es parteix de la disponibilitat del legislador infraconstitucional sobre la base organitzativa de la província-ens local, les úniques limitacions constitucionals que trobarà aquest legislador seran que el model de govern i administració provincials reuneixin les notes d'autonomia i representativitat.

Deixant de banda la necessària autonomia de la instància de govern provincial, que exigeix el respecte al contingut essencial de l'autonomia

---

<sup>348</sup> Guaita Martorell, Aurelio. «Las provincias españolas...», *ob. cit.*, pp. 46-47.

<sup>349</sup> García-Escudero Márquez, Piedad i Pendas García, Benigno. «La provincia como...», *ob. cit.*, p. 1477.

<sup>350</sup> Piñar Mañas, José Luis. «De nuevo en torno...», *ob. cit.*, p. 284.

provincial en els termes ja examinats, l'article 141.2 CE requereix, doncs, que l'estructura organitzativa es configuri en atenció al principi representatiu. Aquest principi comporta, en definitiva, que l'òrgan es constitueixi sobre la base del principi democràtic. Ara bé, la legitimació democràtica de l'òrgan provincial no està concretada constitucionalment quant al seu caràcter directe o indirecte. Per tant, la representativitat es pot expressar com la representació dels ciutadans que s'integren en la província (legitimació democràtica directa) o bé com la representació dels municipis que s'agrupen en la província (legitimació democràtica indirecta).

En aquest sentit, l'esmentat límit ha de ser interpretat com la imposició constitucional d'un model de legitimació democràtica per a l'ens local provincial. Però a diferència del que succeeix amb el municipi, en el cas de la província la Constitució no exigeix que sigui aquest un model de legitimació democràtica directa, ni tan sols respecte a l'assemblea provincial.<sup>351</sup> Falta d'exigència que, tot i això, no ha de ser entesa com a prohibició: el text constitucional admet l'atribució de legitimació democràtica directa a aquest tipus d'entitat. La decisió, en definitiva, queda en mans del legislador infraconstitucional.<sup>352</sup>

---

**351** En relació amb els municipis, la Constitució imposa un model de legitimació democràtica directa (article 140 CE), si bé aquesta imposició és de diferent intensitat segons que es refereixi a l'assemblea municipal o a l'alcalde. En relació amb l'assemblea municipal, la mateixa Constitució ja imposa aquest model de legitimació democràtica directa, i, per tant, el legislador infraconstitucional estarà facultat únicament per a determinar la forma de concretar-lo: «Els regidors seran escollits pels veïns del municipi mitjançant sufragi universal, igual, lliure, directe i secret, en la forma establerta per la llei» (article 140 CE). Quelcom diferent succeeix, en canvi, respecte a l'alcalde. La Constitució garanteix que el model de legitimació sigui democràtic, tot limitant les formes d'elecció a només dues (elecció pels regidors o pels veïns), a exclusió d'altres possibles (per exemple, designació per un òrgan pertanyent a un nivell territorial de govern superior). Ara bé, les dues formes recollides en el text són constitucionalment possibles, és a dir, cap d'elles no resulta constitucionalment vetada: l'elecció de l'alcalde directament pels veïns (legitimació democràtica directa o de primer grau) o bé pels membres de l'assemblea municipal (legitimació democràtica indirecta o de segon grau). L'opció entre una forma o l'altra, i la seva concreció, es deixa en mans del legislador infraconstitucional: «Els alcaldes seran escollits pels regidors o pels veïns» (article 140 CE).

**352** El desig del legislador espanyol de règim local de mantenir la legitimació democràtica indirecta dels ens supramunicipals va motivar que l'Estat formulés una reserva en el moment de ratificar la Carta Europea de l'Autonomia Local, al seu article 3.2, precepte que disposa: «Este derecho [autonomía local] se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, *directo* y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos, responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley».

### 3.4.2 · La substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria

Delimitat l'abast de la garantia constitucional de la província respecte a la seva forma de govern i administració, queda clar que l'anàlisi de constitucionalitat de la substitució de les diputacions pels consells de vegueria passa per confrontar les previsions de l'article 91 EAC (apartats primer a tercer) amb allò disposat en l'article 141.2 CE.

Aquesta confrontació ha de partir de les reflexions ja fetes fins al moment i especialment de la interpretació sobre la relació entre la vegueria-ens local i la província-ens local. Si diem que la vegueria és la denominació de la província a Catalunya, la qüestió se centrarà a analitzar si la configuració del consell de vegueria, que té encomanat el govern i administració de la vegueria, respecta la garantia constitucional sobre govern i administració provincial, continguda en l'article 141.2 CE.

Com acabem de veure, la CE no imposa un únic model d'organització provincial. L'article 141.2 CE admet la possibilitat que el govern i l'administració autònoma de la província estiguin encomanats a la diputació o bé a d'altres corporacions de caràcter representatiu. Acceptant que el TC ha fet una interpretació flexible i oberta de l'expressió «corporacions de caràcter representatiu», que no limita aquesta expressió a un nombre tancat de formes organitzatives, no hi ha inconvenient constitucional de partida per a afirmar que el govern i administració de la vegueria puguin ser encomanats al consell de vegueria, entès com una «altra corporació de caràcter representatiu».

És en aquest sentit com ha d'interpretar-se el ja conegut article 91.3 EAC, que estableix que els consells de vegueria substitueixen les diputacions. De conformitat amb la identificació entre província i vegueria a Catalunya, el que fa l'article 91.3 EAC és alterar o modificar la instància habitual o tradicional de govern provincial per una altra corporació de caràcter representatiu. Amb el nou EAC, les diputacions desapareixen a Catalunya i el seu lloc l'ocupen, al capdavant del govern provincial, els consells de vegueria. Aquesta substitució és *a priori* constitucional, ja que així ho permet l'article 141.2 CE. Els consells de vegueria serien un exemple més de les províncies que al llarg del territori espanyol no estan governades per una diputació provincial (així, les comunitats autònomes uniprovincials,<sup>353</sup>

---

<sup>353</sup> Cal recordar que, segons la STC 32/1981 (FJ 3), a les comunitats autònomes uniprovincials la província «resulta potenciada [...], asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando

amb la peculiaritat de la Diputació Foral de Navarra, les mancomunitats provincials interinsulars en el cas de Canàries i, si escau, les juntes generals en els territoris històrics).

De totes maneres, com hem exposat, la garantia constitucional continguda en l'article 141.2 CE exigeix que l'organització provincial reuneixi com a mínim dues notes, ja implícites en el que hem dit anteriorment: en primer lloc, que el govern i administració de la província siguin autònoms, i, en segon terme, el caràcter representatiu de la instància de govern.

En primer terme, tant l'article 141.2 CE com el 91.1 EAC es refereixen a l'organització provincial com «el govern i administració autònoma» de la província-vegueria. D'aquesta coincidència semàntica entre ambdós preceptes, a més de la reafirmació de la identificació entre la província i la vegueria en la seva dimensió local, es deriva que el model d'organització provincial pel qual s'opti no pugui privar d'autonomia la institució provincial. Com ja hem afirmat, la garantia d'aquesta autonomia suposa, en termes generals, que l'ens local autònom tingui reconegudes una sèrie de potestats o competències que li permetin exercir un mínim competencial propi i que, en el cas de les províncies, s'ha identificat amb la funció de cooperació i assistència al municipi. Ja ha quedat contrastat que la configuració estatutària de la vegueria respecta aquesta garantia en reconèixer, d'una banda, l'autonomia de la vegueria per a la gestió dels seus interessos i definir-la, de l'altra, com el govern intermunicipal de cooperació local (art. 90 EAC).

Paral·lelament, l'exigència constitucional d'un govern autònom no imposa cap directriu sobre la concreta organització provincial, sinó que simplement exigeix que entre les potestats i funcions bàsiques atribuïdes a la vegueria s'incloguin totes aquelles que es requereixen per a fer efectiva la funció de cooperació i assistència al municipi. Sobre això, l'EAC no va més enllà del genèric reconeixement abans apuntat en l'article 90 EAC, amb la qual cosa deixa un ampli marge de maniobra al legislador encarregat de desplegar el feix competencial dels consells de vegueria.

En segon lloc, la garantia constitucional que recau sobre l'organització provincial exigeix que els consells de vegueria responguin al model de corporacions de caràcter representatiu. El que s'exigeix és, doncs, que el govern i administració provincial s'articulin entorn del principi demo-

---

*en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad [autónoma], tal como permite el artículo 141.2 de la Constitución». (La cursiva és nostra.)*

cràtic, sense determinar l'elecció directa o indirecta dels membres dels seus òrgans de govern. En aquest sentit, hem analitzat ja que l'EAC és també parc en relació amb l'organització políticoadministrativa de la vegueria. Únicament preveu que el consell de vegueria estarà format pel seu president i els consellers, essent aquests últims qui escullen el primer d'entre ells mateixos (art. 91.1 i 2 EAC). Aquesta previsió poc aclareix respecte al caràcter representatiu o no del Consell de Vegueria, encara que sí que pot donar algunes orientacions respecte a la forma de govern de la vegueria. En aquest sentit, no hi ha dubte que aquesta regulació estatutària veta que el president del consell de vegueria pugui ser triat de forma directa. Es nega, doncs, ja en seu estatutària, la seva legitimitat democràtica directa, havent de ser necessàriament triat de forma indirecta per la resta de consellers. En qualsevol cas, aquesta conclusió no pot estendre's als consellers en general, ja que l'art. 91 EAC no es pronuncia sobre la forma d'elecció dels membres del consell de vegueria, per la qual cosa el legislador competent pot optar per un model d'elecció directa o indirecta.

Tot i l'amplitud del model dissenyat per l'art. 91 EAC, no es pot deduir de la regulació estatutària un incompliment de la representativitat exigida pel 141.2 CE. Del que es tracta és, doncs, que el legislador encarregat de regular l'organització de les vegueries respecti no només la necessària existència d'uns consellers i un president, sinó també el caràcter representatiu del govern de la vegueria. Això suposarà preveure obligatòriament l'existència d'un òrgan, els membres del qual exerceixin un mandat representatiu sorgit d'unes eleccions. En aquest punt, cal dir que l'EAC no prejutja, de la mateixa manera que no ho fa la Constitució, quin ha de ser el règim electoral de l'ens local intermedi. En conseqüència, caldrà tenir en compte el que estableixi el legislador competent per a desenvolupar el règim electoral de la vegueria, que en aquest cas està determinat per l'article 160.3 EAC, precepte que analitzarem més endavant quan tractem les implicacions de caràcter competencial.

En conclusió, no trobem objeccions per a admetre la constitucionalitat de la substitució de les diputacions provincials catalanes pels consells de vegueria, entenent que aquests es configuren com la instància de govern i administració de les províncies a Catalunya (vegueries) i que imposen al legislador encarregat de desenvolupar les previsions estatutàries un model organitzatiu de caràcter representatiu i respectuós amb l'autonomia provincial.

En conseqüència, els eventuais problemes que pugui comportar l'alteració de l'organització provincial per l'EAC no revesteixen transcendència constitucional, sinó que, en tot cas, es remeten al legislador infraconstitucional competent. Aquests problemes tindran, a curt termini, unes notables implicacions pràctiques, ja que una de les primeres tasques que haurà d'afrontar aquest legislador serà precisament el procés de transferència entre les diputacions i els nous consells de vegueria. Com pot advertir-se fàcilment, aquesta substitució institucional obrirà tot un procés de traspassos (de les diputacions als corresponents consells de vegueria), amb evidents conseqüències jurídiques (a més de les econòmiques, laborals, etc.), que necessàriament hauran de ser prioritzades en el futur desplegament legislatiu d'aquesta qüestió.<sup>354</sup>

### 3.5 · L'alteració del territori provincial: el mapa de les vegueries

Una de les qüestions sobre les quals l'EAC no incideix de manera directa i decidida en la regulació de les vegueries és el mapa territorial. Com hem vist, l'única referència més o menys directa a aquesta qüestió és la continguda a l'article 91.4 EAC que, d'una banda, reserva al legislador autonòmic «la creació, modificació i supressió de les vegueries», i, d'altra, preveu que l'«alteració, si escau, dels límits provincials s'ha de dur a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució». En aquest context, es fa necessari determinar com s'articulen les previsions estatutàries amb les exigències constitucionals quant al territori provincial. Per a això, hem de partir de l'escàs marge de maniobra del que disposa el legislador estatutari en relació amb els límits territorials de la província; fet que imposa delimitar necessàriament l'abast de les remissions que el legislador estatutari fa a d'altres legisladors, sigui el legislador orgànic o l'autonòmic.

---

<sup>354</sup> En aquest punt, podia haver estat útil la redacció originària de l'article 86.3 EAC (avui 91.3), on s'afegia que «l'exercici de competències i els recursos que les lleis estatals atribueixen a les diputacions provincials de règim comú corresponen al consell de vegueria». No obstant això, l'acceptació de l'esmena núm. 288 proposada pel Grup Parlamentari CiU va donar lloc a l'actual redacció de l'article 91.3 EAC. La supressió d'aquest incís pot haver evitat, en tot cas, una eventual petrificació de la institució o una no pretesa vinculació a la legislació estatal, ja que la literalitat de l'article semblava vincular *pro futuro* les competències dels consells de vegueries a les de les diputacions «de règim comú».

### 3.5.1 · Indisponibilitat del territori provincial per al legislador estatutari

Per a analitzar el marge de maniobra del qual disposa l'estatut d'autonomia, en aquest punt, hem de partir de l'article 141.1 CE. Després d'afirmar la doble naturalesa de la província (com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat), aquest precepte estableix que «qualsevol alteració dels límits provincials» exigirà la seva aprovació per llei orgànica.

No hi ha dubte que la Constitució impedeix que «una Comunidad Autónoma pueda unilateralmente alterar los límites provinciales, lo que es competencia de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica».<sup>355</sup> Ara bé, es podria pensar que l'estatut d'autonomia, com que és una norma estatal aprovada formalment per llei orgànica, pot procedir a l'alteració dels límits provincials. La resposta a aquest interrogant l'hem donat ja quan hem analitzat la posició constitucional de l'estatut d'autonomia en el sistema de fonts. La norma estatutària no pot envair el contingut propi de les reserves de llei orgànica previstes específicament per la Constitució.

En conseqüència, allò fonamental ara serà delimitar l'abast de la reserva de llei orgànica continguda a l'article 141.1 *in fine* CE, per tal d'esbrinar si d'ella s'escapa algun aspecte que pogués ser objecte de regulació estatutària. Aquesta delimitació material passa principalment per la resolució de dues qüestions interpretatives: primer, determinar quin tipus d'alteracions són les que s'inclouen en aquest precepte, i, segon, quines dimensions o naturaleses de la província es troben cobertes per la reserva de llei orgànica, i especialment, si ho està la seva dimensió com a ens local.

Respecte a la primera qüestió, cal dir que la simple previsió d'aquest article ja suposa admetre la possibilitat de modificar el mapa provincial existent en el moment constituent i que, per tant, no existeix una garantia constitucional de l'*statu quo* territorial provincial. Tot i això, les possibilitats de modificació per part del legislador orgànic poden ser majors o menors en funció de la interpretació que es faci de l'expressió «qualsevol alteració dels límits provincials». En aquest sentit, una interpretació restrictiva suposaria admetre únicament aquelles modificacions que tenen a

---

**355** STC 56/1990, FJ 20. De forma similar, STC 62/1990, de 30 de març (FJ 10.b): «Sobre los límites provinciales no existe posibilidad de disposición autonómica», i STC 385/1993, de 23 de desembre (FJ 4): «La Constitución reserva al Estado la competencia para efectuar cualquier alteración de los límites provinciales» i «No cabe la menor duda, [...], que la delimitación del territorio provincial [...] es competencia nítidamente estatal».

veure amb enclavaments o amb la delimitació de províncies limítrofes, mentre que una interpretació extensiva d'aquesta expressió admetria la creació, fusió o supressió de províncies concretes.<sup>356</sup> Cal dir que no s'ha donat fins ara cap pronunciament jurisprudencial que directament resolgui aquesta qüestió ni tampoc existeixen, des de l'aprovació del text constitucional, precedents en la supressió o creació de províncies.<sup>357</sup> És més, no s'ha previst cap procediment legal per a això.<sup>358</sup>

No obstant això, en la nostra opinió, sí que hi ha arguments que justifiquen una interpretació extensiva en aquest sentit i que permetria la creació i supressió de províncies per part del legislador orgànic, essent modificable l'actual nombre de cinquanta. En primer lloc, una interpretació literal de l'expressió «qualsevol alteració» advocaria per comprendre aquí no només la modificació dels límits *stricto sensu*, sinó fins i tot aquelles alteracions que comportessin un canvi en el nombre de províncies.<sup>359</sup> Addicionalment, la comparació amb el tractament que rep el municipi serveix com a principal fonament a aquesta tesi interpretativa. En el cas de l'autonomia municipal, el Tribunal Constitucional sí que ha manifestat que «la garantía institucional sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por

---

**356** Sobre aquesta qüestió, Velasco Múrias, Luis Fernando. «La posibilidad de modificación del mapa provincial de España», *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 1227-1253.

**357** De moment, les alteracions que s'han dut a terme en la pràctica responen simplement a modificacions d'enclavaments interprovincials entre províncies limítrofes i sempre s'han produït a través de llei orgànica. Per exemple, la Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, sobre l'alteració de límits provincials, consistent en la segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló i la seva agregació a la província de València.

Deixem de banda, de moment, la polèmica entorn de la situació de les províncies en les comunitats autònomes uniprovincials. Sobre el tema, el TC va establir una ficció jurídica, tot afirmant que, en aquests casos, l'assumpció de les entitats provincials per les comunitats autònomes no comporta tècnicament una supressió de la província, sinó que, com ja hem dit, la seva autonomia resulta «potenciada [...], asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiando su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el artículo 141.2 de la Constitución» (STC 32/1981, FJ 3).

**358** L'única previsió legal sobre el tema, llevat d'error o omissió per la nostra banda, és la continguda en l'article 25 del TRRL: «1. El territorio de la nación española se divide en cincuenta provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente. 2. Sólo mediante ley aprobada por las Cortes Generales puede modificarse la denominación y capitalidad de las provincias. Cualquier alteración de sus límites requerirá ley orgánica». De conformitat amb la disposició final setena 1.a) del TRRL aquest precepte té caràcter bàsic.

**359** En aquest sentit, Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «Autoorganización autonómica y entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996, pp. 314-315.

tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo» (STC 214/1989, FJ 13). Així ho demostra també la possibilitat que les comunitats autònomes (de via lenta) poguessin assumir competències, d'acord amb l'article 148.1.2n. CE, per a l'alteració dels termes municipals. Per tant, si això es permet per al municipi, que és l'ens local territorial bàsic i de l'autonomia del qual, com hem vist, ha arribat a afirmar-se fins i tot un major grau de garantia constitucional, ¿per què no ha de ser possible per a la província, considerada exclusivament en la seva dimensió d'entitat local? Aquesta interpretació sembla confirmar-se en la ja esmentada STC 240/2006, de 20 de juliol (FJ 4), que, en resolució del primer conflicte en defensa d'autonomia local, afirma que existeix «base constitucional» per a disposar de l'existència de la província.

Més enllà d'altres possibles interpretacions,<sup>360</sup> aquesta afirmació permet defensar que la referència a l'alteració dels límits provincials per les Corts Generals comporta la disponibilitat de les concretes províncies i, en conseqüència, admet la possibilitat de suprimir o crear una o diverses províncies singularment considerades. En definitiva, la garantia constitucional de la província com a entitat local no imposa, des d'aquesta perspectiva, la garantia de la subsistència de totes i cadascuna de les províncies existents en el moment d'aprovació de la Constitució.<sup>361</sup>

Dit això, la segona qüestió a analitzar és l'abast de la reserva de llei orgànica en relació amb les diferents dimensions de la província. En aquest sentit, sorgeixen també dues interpretacions possibles, que poden plantejar-se igualment en termes d'extensiva-restrictiva. Tenint en compte el fet que aquesta és una discussió de caràcter doctrinal, sobre la qual no s'ha pronunciat explícitament la jurisprudència constitucional, una primera tesi seria aquella que defensa una concepció estricta o restrictiva de la reserva de llei, de tal manera que aquesta exigència quedaria limitada a la dimensió de la província com a circumscripció electoral. Aquesta con-

---

<sup>360</sup> Recordem el que hem dit de la STC 240/2006 a l'apartat 3.1.2.2 d'aquest capítol.

<sup>361</sup> Malgrat aquesta conclusió, alguna doctrina estableix distincions, tot assenyalant que no és el mateix la supressió d'una província concreta que la conversió en uniprovincial d'una comunitat autònoma pluriprovincial. Aquest és sens dubte un tema complex i que va suscitar gran polèmica arran de la ja comentada Llei catalana 5/1987, de 4 d'abril, que pretenia la conversió de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial. Dubta de la constitucionalitat d'aquesta opció Carro Fernández-Valmayor, José Luis. «Autoorganización...», *ob. cit.*, p. 315. En un sentit similar, Díaz Revorio, F. Javier i Belda Pérez Pedrero, Enrique. «La provincia y la diputación...», *ob. cit.*, pp. 662-663.

cepció estaria basada en una interpretació sistemàtica del mateix article 141.1 CE amb l'article 81.1 CE (relatiu a la reserva de llei orgànica en matèria de règim electoral general) i els articles 68.2 i 69 CE (que regulen la província com a circumscripció electoral).<sup>362</sup> Davant la imprecisió de l'article 141.1 CE sobre la dimensió de la província a la qual ha d'aplicar-se la reserva de llei orgànica, i davant la necessitat d'interpretar restrictivament aquestes reserves, seria possible referir aquesta exigència en exclusiva a la província com a circumscripció electoral, ja que, a més, la seva aplicació a la dimensió d'ens local significaria dotar el territori provincial d'una rigidesa injustificable i de la qual manca qualsevol altre ens local, inclòs el municipi. No obstant això, com hem vist, la jurisprudència constitucional no permet deixar la qüestió dels límits provincials en mans diferents de les de l'Estat, per la qual cosa, fins i tot admetent aquesta tesi, l'alteració dels límits de la província-ens local ha d'entendre's en l'actualitat com una competència estatal, reservada a la llei (encara que no necessàriament orgànica). Per contra, una interpretació extensiva de la reserva de l'article 141.1 CE entén que la modificació dels límits territorials de la província-ens local requeriria també l'aprovació de llei orgànica per part de les Corts Generals. Aquesta interpretació estaria avalada per una interpretació literal de l'incís del precepte en qüestió («qualsevol alteració») i a més per la ubicació sistemàtica de la reserva de llei orgànica, ja que no cal oblidar que aquesta s'exigeix en el mateix apartat que es defineix la província com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, en el marc del capítol relatiu a «l'administració local».

Al marge d'aquestes dues interpretacions, la veritat és que, si bé la jurisprudència constitucional no s'ha pronunciat directament sobre el tema, tampoc no ha limitat l'exigència constitucional de llei orgànica a una sola dimensió en concret. Així mateix, l'ordenament jurídic actual, a través de l'article 25 TRRL, imposa l'exigència de llei orgànica a qualsevol alteració dels límits territorials de la província-ens local. És per això que les alteracions que s'han produït fins al moment en aquest sentit han estat aprovades per llei orgànica.

---

**362** A favor d'aquesta interpretació Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia...», *ob. cit.*, p. 475 (nota al peu). También Aja Fernández, Eliseo (*et al.*). *El sistema jurídico...*, *ob. cit.*, p. 319; Prats i Català, Joan. «La comarca», a Muñoz Machado, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas, 1988, vol. I, pp. 816-817.

En conclusió, responent la pregunta que ens plantejàvem a l'inici d'aquest apartat, l'abast de la reserva constitucional de llei orgànica no permet que el legislador estatutari pugui disposar de les províncies existents en el respectiu territori autònom. Així, encara que ens situem en les tesis més flexibles de la reserva de llei orgànica no pot admetre's que un estatut d'autonomia pugui regular qüestions com les aquí plantejades. L'alteració del territori de la província-ens local queda, per tant, vedada a l'estatut d'autonomia. En primer lloc, perquè això suposaria una petrificació injustificada del territori provincial, ja que, com hem vist, la norma estatutària està dotada d'una rigidesa formal que suposa una major dificultat per a la seva elaboració i reforma. Però és que, a més, l'alteració dels límits territorials no pot considerar-se, des del nostre punt de vista, una matèria de les atribuïdes a l'estatut, ni tan sols atenint-nos a la seva funció constitucional, ja que està atribuïda a un altre legislador. En cas contrari, s'estaria vulnerant el contingut propi d'una reserva de llei orgànica específicament prevista per la Constitució.

### ***3.5.2 · La remissió estatutària al legislador orgànic per a alterar els límits provincials***

Acabem de veure que la Constitució no garanteix un determinat mapa provincial, sinó que admet que el territori de la província-ens local pugui ser modificat, entenent que, en aquesta modificació, és possible crear i suprimir províncies concretes. Tanmateix, el propi text constitucional estableix un important límit formal en exigir que qualsevol alteració dels límits provincials hagi de ser aprovada per llei orgànica. Exigència que —com hem argumentat— comporta la indisponibilitat dels límits territorials de la província per al legislador estatutari.

Conscient d'aquest límit constitucional, l'estatut no modifica els límits provincials ni estableix els límits territorials de les vegueries. Únicament remet (en l'art. 91.4 EAC) la seva possible alteració a allò disposat per l'article 141.1 CE, que exigeix la llei orgànica en els termes ja coneguts.

Ara bé, la remissió estatutària a la reserva de llei orgànica per a l'alteració dels límits provincials podria fer ressorgir de nou la polèmica sobre abast d'aquesta reserva. En concret, davant l'ambigüitat constitucional i la falta d'un pronunciament jurisprudencial exprés sobre la qüestió, s'ha plantejat que l'EAC hagués recollit una interpretació estricta d'aquesta re-

serva, que comporti una flexibilització en els requisits exigits per a la modificació dels límits territorials de la província-entitat local. Així, a partir dels arguments ja explicats i fins i tot alguns de nous que podrien aparèixer tenint en compte el tenor del mateix EAC,<sup>363</sup> els defensors d'aquesta interpretació restringeixen l'exigència de llei orgànica únicament al supòsit d'alteració dels límits territorials de la província en la seva dimensió de circumscripció electoral, mentre que per a la modificació del territori de la província-ens local seria suficient la intervenció del legislador ordinari.<sup>364</sup>

En la nostra opinió, aquesta interpretació no és la desitjada per l'EAC quan es remet a l'article 141.1 CE, ja que, com hem vist, l'EAC no conté cap previsió sobre aquesta dimensió de la província. Però és que, a més, el legislador autonòmic no pot incidir en la regulació de la província com a circumscripció electoral a les eleccions al Congrés o al Senat, ja que el règim d'aquesta està reservat a llei orgànica, i, en conseqüència, aquest límit quedaria buit de contingut, davant la impossibilitat que es doni el supò-

---

**363** Vegeu l'apartat anterior d'aquest capítol: 3.5.1. Així mateix, recentment, les interessants reflexions de Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 46-48. Aquest autor defensa que, d'acord amb l'art. 91.4 EAC, la reserva de llei orgànica per a l'alteració dels límits provincials no és aplicable a la dimensió local de la província, sinó només als efectes de la seva condició de circumscripció electoral. Si bé identifica tres interpretacions possibles (literal, sistemàtica i teleològica) acaba optant per la tercera d'elles per a justificar la seva conclusió. En primer lloc, la interpretació literal es basa en el fet que l'incís «si escau» de l'article 91.4 EAC indicaria que no sempre s'exigeix aquesta llei orgànica. Segons una interpretació sistemàtica amb l'article 160.1.b) i 151.a) i b) EAC, cal interpretar que la competència exclusiva en matèria de règim local i d'organització territorial de les vegueries (com a ens local en el qual es basa l'organització territorial catalana) requereixen que la competència sobre l'alteració dels seus límits territorials sigui de la Generalitat. En aquest sentit, es diu que la remissió al límit de la garantia institucional del 141 CE «no juega en la alteración de los límites, ya que no garantiza a un ente singular, sino la preservación genérica de la institución con la caracterización que le es propia» (p. 47). Finalment, opta per la interpretació teleològica, ja que defensa que el veritable sentit de la reserva de llei orgànica es troba en el fet que «las provincias son los distritos electorales. [...] No es en absoluto la garantía de la autonomía local la causa de la reserva». Además prosigue «La Constitución no prima la autonomía provincial sobre la municipal. Sólo del municipio afirma expresamente que garantiza su autonomía... Y en cambio los límites municipales pueden cambiarse por decreto autonómico y los provinciales requieren ley orgánica estatal. Parece obvio que son las razones ligadas al régimen electoral y no las relacionadas con la garantía de la autonomía local las que han motivado la reserva constitucional de ley orgánica».

**364** Si es parteix de la no necessitat de llei orgànica, amb l'entrada en vigor de l'EAC podria justificar-se que el legislador encarregat d'aprovar aquesta modificació dels límits provincials fos el legislador autonòmic. Així es derivaria de l'article 151.a) EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per a la «determinació, creació, modificació i supressió dels ens que configuren l'organització territorial de Catalunya». Però, com diem al text, no creiem que sigui aquesta l'opció de l'EAC.

sit de fet previst per a la seva aplicació. Més aviat, si ens atenim a l'*iter* parlamentari d'aquest precepte, observem que la introducció d'aquest incís durant la seva tramitació al Congrés dels Diputats el que pretén és evitar equívocs sobre la necessitat que l'alteració dels límits territorials de la província-ens local siguin aprovats per llei orgànica.

D'altra banda, l'exigència de llei orgànica per a alterar els límits territorials de les províncies-vegueries en la seva condició d'entitat local és confirmada també pel mateix Consell Consultiu de la Generalitat, qui afirma expressament que el caràcter precís i alhora genèric de l'article 141.1 CE no permet entendre que la reserva de llei orgànica es limiti en exclusiva a la província com a circumscripció electoral.<sup>365</sup>

Per tant, la conclusió, en aquest cas, ha de ser la d'entendre que la remissió a l'article 141.1. CE ho és en la mesura que exigeix que qualsevol alteració dels límits de la província-entitat local ha d'aprovar-se a través de llei orgànica. Admesa aquesta conclusió, no hi ha dubte sobre la constitucionalitat de l'EAC en aquest punt, que s'ha limitat a recollir la reserva de llei orgànica prevista constitucionalment per a l'alteració dels límits provincials, sense afegir cap precisió que conculqui o variï el seu significat.

### ***3.5.3 · La delimitació del mapa de vegueries: articulació entre el legislador autonòmic i el legislador orgànic***

Hem conclòs que l'alteració dels límits de la província-entitat local exigirà llei orgànica, per imperatiu constitucional, i que així ho ha recollit l'article 91.4 EAC. Això significa que, si, en la dimensió local, la vegueria és la província a Catalunya, el legislador estatutari no pot alterar per si sol els límits territorials de la vegueria-entitat local. Aquesta alteració requerirà la intervenció de les Corts Generals a través d'una llei orgànica.

Doncs bé, el problema es planteja, com ja havíem detectat en el capítol anterior, quan es posa en relació aquesta exigència amb el que disposa la part primera de l'article 91.4 EAC. Recordem que aquest precepte estableix que la creació, modificació i supressió de les vegueries es regularan per llei autonòmica.<sup>366</sup> El primer que cal fer és precisar l'abast d'aquesta

---

<sup>365</sup> Dictamen del Consell Consultiu núm. 269, p. 22.

<sup>366</sup> Deixem de banda ara la reserva de llei relativa al «règim jurídic» de la vegueria, que analitzarem posteriorment. Vegeu l'apartat 3.6 d'aquest capítol.

reserva de llei, conjugant el que ja havíem convingut en el capítol segon amb la nostra tesi interpretativa de partida. Si la vegueria és la província a Catalunya, ¿com ha d'entendre's que la seva creació, modificació i desenvolupament siguin regulats per llei autonòmica? D'aquí es deriven dues qüestions: una, l'articulació entre la garantia estatutària de la vegueria i la competència autonòmica per a crear, modificar i suprimir vegueries; dues, l'articulació entre el legislador orgànic i el legislador autonòmic a l'hora de delimitar el mapa de vegueries.

En relació amb la primera qüestió, convé atènyer-nos de nou a la distinció entre el tipus d'ens local (la vegueria-província) i cadascuna de les concretes entitats considerades individualment. La vegueria com a tipus d'ens local s'identifica amb el tipus d'ens local provincial, que, encara que rep una denominació pròpia a Catalunya perquè així ho estableix el seu Estatut, és un ens local l'existència i autonomia del qual estan garantides constitucionalment. En aquest sentit, pot dir-se que la vegueria, com a tipus d'ens local, existeix des del moment que ho fa la província i que el seu canvi de nom és efectiu des de l'entrada en vigor de l'Estatut. Per tant, la vegueria com a tipus d'ens local no requereix ser creada ni tampoc pot ser suprimida, excepte per reforma constitucional.

Com sabem, la «creació, modificació i supressió» no es refereixen a la vegueria com a tipus d'ens local, sinó a cadascuna de les vegueries-províncies singularment considerades, sobre les quals, com hem vist, no existeix una garantia constitucional. Dit d'una altra manera, la reserva de llei autonòmica s'estén sobre la regulació del concret mapa de vegueries, sobre el nombre de vegueries que es vol que existeixin. Per tant, la Generalitat no crea la vegueria-ens local (sinó que aquesta té origen constitucional), però, en canvi, sí que pot crear, modificar i suprimir vegueries-províncies en concret (encara que amb alguns límits).

Dit això, es planteja aquí el segon problema: com congregar la reserva de llei autonòmica per a definir o crear el mapa de vegueries-províncies (art. 91.4. primera part EAC), amb la reserva de llei orgànica prevista per a l'alteració dels límits provincials (art. 91.4 *in fine* i 141.1 CE). D'una banda, s'exigeix llei orgànica per a l'alteració dels límits provincials, però, d'una altra, es remet a una llei del Parlament de Catalunya la regulació de la creació, modificació i supressió de les vegueries. El que hem d'abordar ara és com han d'articular-se ambdues lleis.

Una interpretació plausible passaria per entendre que el que es reserva a la llei autonòmica no és estrictament la creació de noves vegueries o

la seva modificació o supressió sinó, més exactament, la «regulació de» la creació, modificació o supressió. D'acord amb això, la llei autonòmica regularà el procediment específic a través del qual ha de portar-se a terme la creació, modificació o supressió de les vegueries concretes, però, si el que es pretén és modificar els límits provincials, serà necessària la intervenció de les Corts Generals, a través de l'aprovació d'una llei orgànica. Solament si hi ha llei orgànica que aprovi l'alteració dels límits provincials, serà possible que el Parlament de Catalunya creï, modifiqui o suprimixi vegueries-províncies. En definitiva, la regulació del procediment la realitzarà el legislador autonòmic, però, en tot, cas haurà d'incorporar com a tràmit en aquest procediment l'aprovació de la citada llei orgànica. Per la seva banda, el legislador autonòmic podrà decidir, per exemple, en quin moment procedeix la intervenció del legislador orgànic, o que aquesta llei pugui ser plantejada a iniciativa del Parlament català, i, a la vegada, com hem vist, que l'alteració territorial es pugui limitar exclusivament a la dimensió de la província-ens local (vegueria), sense afectar la delimitació territorial de la resta de dimensions de la província.<sup>367</sup>

La interpretació d'aquest precepte és clau per a saber com configurar el futur mapa de vegueries. Especialment si tenim en compte que, tot i que l'incís «si escau» de l'article 91.4 EAC suposa admetre que pot existir coincidència territorial entre les quatre províncies actuals i les futures vegueries, tots els indicis apunten al fet que el nombre de vegueries serà diferent del de les actuals províncies. Així es deriva, en primer terme, de les últimes propostes de *lege ferenda* relatives a la reforma de l'organització territorial catalana, ja que en totes elles es planteja la necessitat de dividir l'espai intermunicipal en un nombre major al de quatre províncies. En aquest sentit, cal recordar la proposta de l'Informe Roca, que identificava sis àmbits territorials, prenent com a base la Llei catalana 1/1995, de 16 de març, d'aprovació del pla territorial general. Més recentment, aquesta proposta ha estat recollida per la Comissió interdepartamental creada pel Govern català a l'efecte d'estudiar les vies per a la reforma de l'organització territorial, i ha incorporat la modificació operada per la Llei catalana 24/2001, de 31 de desembre, que crea una setena àrea geogràfica, construint, doncs, una proposta d'organització territorial en set vegueries.

---

<sup>367</sup> Els arguments justificatius d'aquesta possibilitat els hem exposat en l'apartat 2.3 d'aquest capítol.

En segon lloc, no cal oblidar que, com hem dit, l'EAC estableix una doble dimensió de la vegueria, que a més de ser govern local (província), és també la divisió que adopta la Generalitat per a l'organització dels seus serveis al territori. S'ha dit ja que l'administració perifèrica de la Generalitat s'organitza avui, almenys així ho estableix la seva normativa vigent, en set delegacions territorials, que es corresponen amb la divisió en aquestes mateixes set àrees territorials. D'aquesta manera, si tenim en compte que l'EAC vincula territorialment ambdues dimensions (art. 90.1 EAC), podem derivar d'això també un indici per a la modificació de l'actual nombre de quatre províncies en set vegueries.<sup>368</sup>

De totes maneres, la definició del mapa territorial és encara una qüestió oberta,<sup>369</sup> que requereix del debat, la reflexió i la negociació entre totes les parts implicades, entre les quals s'inclouen, no només el Parlament català i els representants dels ens locals implicats (municipis i províncies, principalment), sinó també i molt especialment el legislador orgànic.

### ***3.5.4 · La (in)conveniència de separar els territoris de les diferents dimensions de la província***

Tenint en compte que, com s'acaba d'assenyalar, les últimes propostes de *lege ferenda* apunten a la voluntat de crear un major nombre de vegueries (província-entitat local) a les quatre províncies avui existents, són procedents encara algunes consideracions addicionals en relació amb l'articulació del mapa de les noves vegueries. D'acord amb el que hem dit fins ara, la reforma estatutària, quan configura la vegueria, afecta en exclusiva la dimensió de la província com a ens local i manté inalterades la resta de les seves naturaleses. Ja hem dit que això és possible com a conseqüència de la inexigència constitucional de la coincidència entre totes les dimensions

---

**368** Si bé, com ja hem dit, també cap —jurídicament— l'opció contrària i és que l'administració perifèrica de la Generalitat recuperi novament la divisió en quatre àmbits territorials. Opció que, per altra banda, no sembla formar part de les propostes polítiques actuals.

**369** Al respecte cal tenir en compte que ni tan sols és pacífica aquesta definició en set vegueries. D'una banda, s'ha qüestionat la viabilitat d'una vegueria pròpia per a l'Alt Pirineu i Aran, a causa de la seva escassa població. Mentre que, paral·lelament, es ve reclamant la creació de la vegueria de l'«Alt Ter» (que comprendria les actuals comarques del Ripollès i Osona) i també la del «Penedès» (Alt i Baix Penedès, Garraf i Anoia). Els arguments i manifestos en suport d'aquestes iniciatives poden consultar-se a [www.altter.org](http://www.altter.org) i [www.vegueriapropia.org](http://www.vegueriapropia.org), (última consulta 1 d'octubre de 2007).

provincials. No obstant això, no és menys cert que, com també hem avançat ja, motius de racionalitat o de simplificació administrativa poden fer aconsellable la coincidència territorial de les diferents naturaleses de la província. Essent, doncs, l'escenari més probable aquell en què es procedeixi a l'alteració del nombre de províncies-ens locals (vegueries), ens preguntem a continuació sobre la conveniència o no que la resta de dimensions constitucionals de la província s'adaptin també al nou mapa territorial. Atenem per separat els diferents efectes que poden produir-se en relació amb la província-circumscripció electoral i amb la província-administració perifèrica de l'Estat.

### *3.5.4.1 · La vegueria-ens local i la província-circumscripció electoral*

A l'hora de plantejar-nos si la província-circumscripció electoral ha de coincidir o no amb la província-ens local (vegueria), cal tenir en compte les repercussions de tipus polític que poden aparèixer si el que es vol és crear un major nombre de vegueries.

Així, la creació de noves circumscripcions electorals alteraria el sistema actual de designació de representants al Congrés, comportant un augment correlatiu de diputats i podent arribar, fins i tot, a requerir una reforma constitucional si se superessin els 400 diputats (art. 68 CE). Quant al Senat, si bé no existiria aquest problema de constitucionalitat (ja que la Constitució no limita el nombre màxim de senadors), no pot obviar-se que també es produiria un augment quant al nombre de senadors triats a Catalunya. A ningú se li escapen les dificultats polítiques que podrien sorgir derivades d'aquest augment de pes polític i del seu consegüent impacte sobre la distribució de forces parlamentàries.

És per això que creiem que la posada en pràctica del nou model d'organització territorial de Catalunya, que té com a base les vegueries, hauria de portar-se a terme amb la menor afectació possible del règim electoral general. La consecució d'aquest objectiu passa, doncs, per la necessària dissociació de les diferents dimensions de la província. En definitiva, si el que es vol és modificar el nombre de províncies en la seva dimensió d'ens local, creant més vegueries, el millor —per a superar aquestes implicacions de caràcter polític— serà deixar inalterat el nombre de circumscripcions electorals. Aquesta possibilitat es concreta, en la pràctica, en el fet que la llei orgànica que alteri el nombre de províncies-ens local (vegueries) dis-

posi que aquesta alteració es realitzarà «sense perjudici de la subsistència de les actuals divisions provincials als efectes del règim electoral».<sup>370</sup>

Tanmateix, per a la reducció d'aquests efectes sobre el règim electoral hi ha també una segona possibilitat, ja apuntada per la comissió redactora de l'Informe Roca, que partiria, però, de la coincidència territorial entre la vegueria i la província-circumscripció electoral. En aquest sentit, l'Informe va proposar la modificació de la LOREG en dos sentits.<sup>371</sup> En primer lloc, es tractaria d'incorporar els canvis normatius necessaris que permetessin mantenir inalterat l'actual nombre de 350 escons al Congrés dels Diputats, redistribuint el nombre de diputats que corresponen a Catalunya entre les circumscripcions resultants de la reforma. En segon terme, quant al Senat, es proposa la previsió d'un règim transitori que mantingui les circumscripcions actuals fins que —es diu— «no es procedeixi a la reforma de la cambra alta».<sup>372</sup>

### 3.5.4.2 · La vegueria-ens local i la província-administració perifèrica de l'Estat

Els canvis introduïts per l'EAC quant a la província-ens local no afecten tampoc la província-administració perifèrica de l'Estat. Ara bé, contràriament al que acabem de defensar en relació amb la província-circumscripció electoral, sembla que, en aquest cas, sí que podria ser aconsellable la coincidència de l'àmbit territorial d'aquesta naturalesa de la província amb l'àmbit territorial de les vegueries.

---

**370** Aquesta proposta a Tornos Mas, Joaquín. «Elementos para...», *ob. cit.*, pp. 188-189.

Partim aquí del fet que la reforma dels límits territorials de la província-circumscripció electoral requereix la seva aprovació per llei orgànica, d'acord amb una interpretació sistemàtica entre els articles 141.1, 68 i 69 i 81 de la Constitució. No compartim altres tesis que defensen la necessitat d'una reforma constitucional per a modificar el nombre de circumscripcions electorals, ja que el text constitucional no determina ni el nombre ni l'àmbit geogràfic d'aquestes, conferint així la suficient flexibilitat perquè pugui procedir-se a aquesta modificació pel legislador infraconstitucional. A favor de la necessària reforma constitucional, en vista del cas concret de l'eventual conversió de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial, García de Enterría, Eduardo. «La provincia...», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia...*, *ob. cit.*, p. 7.

**371** Vegeu *Informe sobre la revisió...*, *ob. cit.*, pp. 53-54.

**372** Una reflexió sobre com aplicar una nova divisió territorial de Catalunya a efectes electorals, partint de les propostes de l'Informe Roca, pot consultar-se a Burgueño Rivero, Jesús. «Reflexions i propostes al voltant del sistema electoral a Catalunya: consells comarcals, diputacions, Parlament i representació a Corts», *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia i ciències socials*, núm. 153, 2003. Disponible electrònicament a l'adreça <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-153.htm> (última consulta: 3 de novembre de 2008).

En aquest sentit, essent inexistents en aquesta dimensió els problemes de tipus político-electoral apuntats anteriorment, sembla que el principi de simplificació de nivells administratius, així com el foment de la cooperació i millor coordinació entre les diferents administracions públiques, permeten apostar perquè es mantingui la coincidència territorial entre la dimensió de la província-ens local i la de la província-administració perifèrica estatal. Recordant allò exposat en tractar la coincidència territorial que propugna l'EAC entre la vegueria-ens local i la vegueria-administració perifèrica de la Generalitat, podem dir que l'actuació de dues administracions en un mateix àmbit territorial (en aquest cas, administració provincial-vegueria i administració estatal) facilitarà les relacions entre elles i contribuirà a evitar conflictes i duplicitats innecessàries.<sup>373</sup>

En qualsevol cas, l'àmbit territorial en què s'estructuri l'administració perifèrica estatal és una decisió que correspon a l'Estat, en l'exercici de la seva potestat per a organitzar la seva pròpia administració al territori en garantia de l'efectiu compliment de les seves activitats. I, per tant, només a ell li compet decidir sobre si l'administració perifèrica de l'Estat s'organitza o no en el mateix àmbit territorial que el de la vegueria. Tanmateix, cal tenir en compte que, si ens atenim a la ubicació sistemàtica de l'article 141.1 CE i ens situem en les tesis que defensen que la seva aplicació s'estén a totes les dimensions de la província, la reforma dels límits provincials de l'administració perifèrica estatal requerirà necessàriament llei orgànica. En qualsevol cas, s'ha argumentat —no sense raó— que la divisió provincial per al compliment de les finalitats de l'Estat s'altera constantment, cada vegada que es creen òrgans perifèrics amb un àmbit territorial diferent del provincial, cosa que sol fer-se, fins i tot, per via reglamentària.<sup>374</sup> Interpretació que justificaria que un eventual procés d'adequació territorial de la província-administració perifèrica de l'Estat a l'àmbit territorial de vegueria pogués realitzar-se per mitjà de llei ordinària.<sup>375</sup>

---

**373** No obstant això, cal tenir en compte que les competències de l'administració perifèrica estatal s'han vist notablement reduïdes al llarg dels anys com a conseqüència del procés de descentralització a favor de les comunitats autònomes i, per tant, la seva relació amb les administracions i governs locals és menys intensa que la que pugui produir-se entre aquestes últimes i les comunitats autònomes. Cal recordar, sobre això, les reflexions exposades en l'apartat 6.1 del capítol I sobre la relació «més natural i intensa» que s'estableix entre els ens locals i les comunitats autònomes.

**374** Aja Fernández, Eliseo (*et al.*). *El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 319.

**375** Tornos Mas, Joaquín. «Elementos para...», ob. cit., p. 190.

### **3.6 · La regulació del règim jurídic de la vegueria-ens local: el paper del legislador bàsic estatal i del legislador autonòmic**

Per a concloure el nostre estudi, només ens resta analitzar els interrogants que, a nivell competencial, se susciten de la regulació estatutària de la vegueria. Com ja ha quedat dit, l'EAC ha apostat per donar un pas important en la interiorització autonòmica del règim local i l'organització territorial. A nivell competencial, això significa que el legislador estatutari ha incrementat l'àmbit d'actuació sobre aquestes matèries, que òbviament tenen una projecció directa sobre la vegueria, que és «govern local» (art. 90.2 EAC) i part integrant «de l'organització territorial bàsica» de Catalunya (art. 83.1 EAC).

En aquest context, el nostre objectiu serà el d'aclarir, tenint en compte la identificació entre província i vegueria, la interpretació dels articles 151 i 160 EAC, que, com sabem, contenen la distribució de competències en matèria d'organització territorial i de règim local, de tal manera que puguem concloure quin és el paper que l'EAC atorga a cadascun dels diferents legisladors en la determinació del règim jurídic de la vegueria i, al seu torn, examinar en quina mesura aquesta distribució compleix amb els límits constitucionals.

En matèria d'organització territorial, ha quedat ja clar que, de conformitat amb l'art. 151 EAC, tot i que la Generalitat té competència exclusiva per a determinar quins tipus d'ens locals formaran part de l'organització territorial de Catalunya, respectant el límit de la garantia de l'existència de la província, no pot disposar de la província (vegueria a Catalunya). No obstant això, sí que pot, tal com està expressament previst en el mateix EAC (arts. 151.a i 91.4), crear, modificar i suprimir vegueries concretes, encara que també amb el requisit que això tingui l'aprovació d'una llei orgànica. Així interpretat, sembla, doncs, que no hi ha dubte sobre la constitucionalitat d'aquest precepte, especialment si es té en compte l'expressa remissió, d'una banda, al respecte de la garantia institucional, i, d'una altra, a l'alteració dels límits provincials de conformitat amb l'art. 141.1 CE. No era altra la intenció del legislador estatutari quan durant la tramitació parlamentària de l'EAC davant les Corts Generals va afegir ambdós límits que la d'assegurar l'adequació de l'EAC a la Constitució.

A més a més, segons l'art. 151.b) EAC, la Generalitat té també competència exclusiva sobre la denominació, capitalitat, símbols, toponímia i règims especials de les vegueries concretes. Sobre això, apuntem la con-

tradició que l'atribució de la competència sobre la denominació i la capitalitat de les vegueries-províncies suposa amb la jurisprudència constitucional (recordem la STC 385/1993), segons la qual ambdues qüestions tenen caràcter bàsic, per estar en connexió amb la garantia institucional de la província i ser elements inherents a la imatge social de la província. Com ja hem criticat, l'ús de la tècnica de la garantia institucional per a atribuir competències bàsiques a l'Estat suposa anar en contra del seu veritable sentit. Al marge d'això, no s'observen arguments perquè l'Estat hagi de tenir competència en l'establiment de les bases d'aquests elements, l'atribució dels quals a la Generalitat no es discuteix, per exemple, en relació amb els municipis, ens locals sobre els quals es construeix el sistema de govern local. És per això que es podria apostar en aquest sentit per un canvi jurisprudencial que admetés la competència autonòmica en aquesta matèria, tal com ja apuntava el mateix Consell Consultiu.<sup>376</sup>

En qualsevol cas, és també possible negar la major, ja que l'excepció de les bases estatals per mitjà dels estatuts d'autonomia és una opció admesa pel Tribunal Constitucional en totes les ocasions que així se li ha plantejat, essent particularment clara l'argumentació de la STC 109/1998, de 21 de maig (FJ 5):

Por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga «una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» (por todas STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario.

D'altra banda, l'anàlisi respecte a la competència en matèria de règim local (art. 160 EAC) ha de partir dels dubtes interpretatius que havíem detectat en el capítol anterior, per a la resolució dels quals disposem ara de

---

<sup>376</sup> Recordem que el Dictamen del Consell Consultiu núm. 269 es va mostrar partidari d'un canvi jurisprudencial i va recomanar al legislador estatutari la inclusió de la competència exclusiva de la Generalitat «per a modificar la denominació de l'ens provincial, la denominació de les províncies i la seva capitalitat» (p. 25).

majors arguments. Sobre això havíem conclòs, sense problemes, que l'EAC atribueix competències a la Generalitat quant a les relacions interadministratives entre la Generalitat i la vegueria i entre la vegueria i la resta d'entitats locals; la determinació de les seves competències i potestats pròpies, en els àmbits de l'article 84 EAC; el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació de serveis públics de la vegueria; i, finalment, el règim dels seus òrgans complementaris. No obstant això, quedava pendent de determinar si la Generalitat tindrà competència exclusiva o, per contra, haurà de respectar les bases estatals, en relació amb la determinació dels òrgans de govern de la vegueria-província i el funcionament i règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans [art. 160.1.d) EAC], ja que aquesta submatèria s'atribueix respecte als «ens creats per la Generalitat». Segons havíem vist, aquesta expressió es refereix a la creació de tipus d'ens locals i no a la d'ens locals concrets. Si partim de la identificació entre la vegueria i la província quant a la seva dimensió local, podem concloure que la vegueria és un tipus d'ens local que no és creat per la Generalitat, sinó que té origen constitucional (arts. 137 i 141 CE) i que la seva existència és indisponible per al legislador infraconstitucional. D'acord amb aquesta interpretació, la competència de la Generalitat sobre l'organització del govern i règim de funcionament de les vegueries tindrà caràcter compartit.<sup>377</sup>

Complementàriament, si apliquem la nostra tesi de partida a l'article 160.3 EAC, el règim electoral de la vegueria queda fora de la competència de la Generalitat.<sup>378</sup> Tot sent la vegueria un ens constitucionalment garantit, queda expressament exclòs de la competència de la Generalitat sobre el règim electoral local, que —recordem-ho— es projecta *ex* article 160.3 EAC exclusivament sobre els «ens locals creats per la Generalitat, llevat dels constitucionalment garantits».<sup>379</sup> En conseqüència, i davant la impos-

---

**377** A una conclusió contrària sembla arribar Ferret Jacas, per a qui la Generalitat tindria competència per a regular el règim d'organització de tots els ens locals. Si bé admet que el text estatutari pot aportar també arguments a favor d'una competència més restrictiva, sembla concloure que una interpretació literal i una altra de sistemàtica entre el 160.1.d) i el 160.3 EAC permeten entendre que els «ens creats per la Generalitat» ho són tots. Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 48-49.

**378** Comparteix aquesta conclusió Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, pp. 99 i 102.

**379** Una altra interpretació distinta és la de Marc Carrillo, qui nega el caràcter de la vegueria com a ens constitucionalment garantit. Carrillo López, Marc. «L'administració local en...», *ob. cit.*, p. 49.

sibilitat de qualificar la competència com a compartida,<sup>380</sup> el règim electoral de la vegueria-ens local serà el previst per a la província-ens local a la LOREG (Títol V, articles 202 a 209).

Definit l'abast de la competència de l'art. 160 EAC, el problema se centra a determinar si la distribució de competències realitzada en relació amb el desenvolupament del règim jurídic de la vegueria respecta o no els límits constitucionals. La resposta a aquesta qüestió passa per tenir en compte la concepció que subjau en la regulació estatutària de la distribució de competències en matèria de règim local.

Tal com ja hem apuntat en pàgines anteriors, la nova distribució competencial en matèria de règim local parteix de la consideració que el contingut constitucional de l'article 149.1.18 CE no imposa l'existència d'una legislació estatal bàsica específica per a l'administració local, sinó únicament una llei bàsica de règim jurídic per al conjunt d'administracions públiques.<sup>381</sup> A partir d'aquí, l'EAC pot assumir la competència exclusiva en matèria de règim local i el legislador autonòmic pot regular també el contingut de l'autonomia local, sense que, per això, el legislador estatal vegi impedita la seva funció constitucional de dictar les bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques.

Malgrat això, aquesta concepció xoca amb la jurisprudència constitucional vigent fins a la data, ja que el TC ha derivat de l'article 149.1.18 CE l'existència d'una competència estatal per a regular les bases del règim local, especialment respecte d'aquells ens que tenen la seva autonomia constitucionalment garantida. La seva formulació es troba ja en les primeres sentències del TC en matèria local<sup>382</sup> i arriba al seu punt àlgid en la STC 214/1989, de 21 de desembre (FJ 1), que ho resumeix en els següents termes:

... «Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la *definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de go-*

<sup>380</sup> L'article 160.2 EAC es refereix a la competència compartida en matèria de règim local «en tot allò no establert per l'apartat 1». Però no diu res respecte a l'apartat 3, en el qual es regula el règim electoral local, quedant així fora de l'àmbit de remissió de l'article 160.2 EAC.

<sup>381</sup> Velasco Caballero, Francisco. «Organización territorial...», *ob. cit.*, pp. 313-314.

<sup>382</sup> Aquesta doctrina ja està present a la STC 32/1981 i és reiterada en posteriors sentències: fonamentalment STC 84/1982, de 23 de desembre (FJ 4); STC 76/1983, de 5 d'agost (FJ 19); i STC 27/1987, de 27 de febrer (FJ 2).

*bierno* a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley». Por todo ello, el Tribunal Constitucional deja sentado que la «garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia».<sup>383</sup>

De conformitat amb aquesta jurisprudència, tal com va apuntar el Consell Consultiu en el seu examen de la constitucionalitat de l'article 155 PrEAC (precedent d'aquest article 160 EAC), l'exclusió per part de l'EAC de la intervenció estatal en relació amb alguns aspectes en matèria de règim local podria plantejar dubtes de constitucionalitat. En particular, es tracta de l'atribució de la competència exclusiva autonòmica sobre la determinació de les competències i potestats,<sup>384</sup> per ser contrària a la garantia institucional de l'autonomia local que en aquest punt entronca amb la competència estatal sobre el règim jurídic de les administracions públiques.<sup>385</sup>

Com ja hem vist quan hem analitzat l'art. 151.b) EAC, la constitucionalitat de l'atribució a la Generalitat de la competència exclusiva en relació amb la determinació de les competències i potestats de les vegueries-províncies [art. 160.1.b) EAC] passa necessàriament per un canvi en la jurisprudència constitucional que s'allunyi de la concepció de la garantia institucional de l'autonomia local com una tècnica d'atribució de competències. A l'espera d'aquest canvi jurisprudencial, la compatibilitat de l'art. 160.1.b)

---

**383** La cursiva és nostra.

**384** En el cas que s'interpretés que l'art. 160.1.d) EAC atorga a la Generalitat la competència exclusiva per a determinar els òrgans de govern de la vegueria i el règim de funcionament i dels seus acords, seria possible també parlar de contradicció amb aquesta jurisprudència constitucional.

**385** Aquesta és una de les qüestions debatudes en el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular en el Congrés contra l'EAC. S'al·lega la vulneració de la competència bàsica estatal en matèria de règim local, adduint precisament l'opinió del Consell Consultiu. Per la seva banda, el Parlament de Catalunya defensa la constitucionalitat del precepte, que, segons diu, es va adaptar a les recomanacions del Consell Consultiu a partir dels successius tràmits parlamentaris. Certament la tramitació parlamentària mostra importants canvis sobre aquesta qüestió, però aquests poden no ser suficients, en la nostra opinió, per a eliminar tot dubte possible. Per aquest motiu aportem nous arguments en el text per a la seva discussió.

EAC amb la Constitució pot passar per l'atenció a alguns arguments addicionals.

Fonamentalment, al nostre parer, cal tenir en compte que l'article 160.1.b) EAC no pretén establir el conjunt de potestats que en abstracte corresponen als ens locals, ja que això és tasca del legislador sectorial, ni cerca regular de forma exclusiva les competències locals, privant-ne l'Estat de la regulació, sinó que pretén simplement garantir en positiu l'autonomia local atribuint competències en les matèries previstes per l'article 84.2 EAC.<sup>386</sup>

Alguns arguments addicionals poden contribuir també a una interpretació favorable al canvi jurisprudencial. Primer, amb caràcter general, cal dir que avui dia ja existeix un dret reaccional que permet als ens locals accedir al Tribunal Constitucional en defensa de la seva autonomia, i, per tant, decau una de les cauteles en les quals es basa la citada jurisprudència constitucional. Jurisprudència constitucional que, en segon terme, es nodreix en gran mesura de l'LBRL per a configurar els seus cànons de constitucionalitat, convertint-los, per tant, en inoposables al legislador estatutari; legislador que, no s'ha d'oblidar, vol precisament matisar el caràcter bifront dels governs locals i optar per un model més interioritzat.

En tot cas, essent els articles 151 i 160 EAC (així com el 90 i 91 EAC) uns dels preceptes que han estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat contra l'EAC, no podem sinó restar a l'espera del corresponent pronunciament del Tribunal Constitucional, conscients de la seva transcendència per a la futura implementació i desplegament estatutari de les vegueries.

---

**386** En aquest sentit, les al·legacions del Parlament de Catalunya contra el recurs d'inconstitucionalitat del Grup Parlamentari Popular. També Ferret Jacas, Joaquim. «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 49-50.

Per la seva banda, si s'interpreta que l'EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva respecte a la determinació dels òrgans de govern de la vegueria, la superació d'aquesta jurisprudència constitucional podria justificar-se pel recurs als drets històrics de l'art. 5 EAC. S'admetria així la possibilitat que la Generalitat pogués excepcionar les bases estatals i singularitzar el règim competencial i orgànic de la vegueria, en atenció a la posició singular que aquests drets atribueixen a la Generalitat quant al sistema institucional en què s'organitza territorialment, i particularment en relació amb les vegueries. No obstant això, no cal oblidar les cauteles apuntades respecte al recurs als drets històrics en relació amb el govern local. Vegeu el capítol II, apartat 1.4.5 d'aquest treball.



## **IV**

### **VALORACIÓ FINAL. EL DESPLEGAMENT ESTATUTARI DE LES VEGUERIES: VELLS DEBATS, NOVES SOLUCIONS?**



Amb l'aprovació de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, s'ha obert un nou episodi en l'etern debat sobre el model d'organització territorial d'aquesta comunitat autònoma. Així doncs, la reforma estatutària ha estat concebuda políticament com el moment propici per a procedir a la tan llargament demandada revisió d'aquest model. O, almenys, per a definir els principis o línies fonamentals a partir dels quals s'haurà de dur a terme l'esmentada revisió.

En efecte, el repàs a l'evolució de la política legislativa catalana en matèria d'organització territorial des dels inicis del vigent període constitucional constata la impossibilitat de construir un model racional i consensuat, especialment pel que fa a la província i al nivell supramunicipal en general, essent diversos els intents del legislador autonòmic que poden considerar-se fracassats fins avui.

D'entrada, la garantia constitucional de l'existència de la província, confirmada i reiterada jurisprudencialment, ha impedit tant la supressió de la província-entitat local com les interpretacions del text constitucional que defensaven que l'estatut d'autonomia preveïés altres agrupacions de municipis (com la comarca) de forma alternativa a la província.

De la mateixa manera, la falta de voluntat política per a modificar el mapa provincial —convertint Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial, tal com perseguia el model de 1987— ha comportat, d'una banda, un fort decalatge entre allò previst per la normativa d'organització territorial i allò existent en la pràctica institucional, i, d'una altra, un clar consens quant a la irracionalitat del model, de tal manera que avui pot concloure's que la coexistència entre unes províncies, més fortes en la pràctica del que volia la llei, i unes comarques, més febles del que la seva posició en l'EAC 1979 semblava presagiar, és tot menys harmònica.

En aquest context, la reforma de l'estatut d'autonomia ha estat el moment triat per a revisar el model d'organització territorial, amb la finalitat de dissenyar un model racional i propi, que respecti al seu torn el marc constitucional vigent. Amb aquest objectiu, l'acció del legislador estatutari —fruit de la convergència de la negociació en seu autonòmica i també en Corts Generals— s'ha plasmat en la definició d'unes línies o principis que, alhora que redefeixen el segon nivell de govern local, dissenyen un mo-

del flexible, en la concreció i desplegament del qual el legislador infraestatutari està cridat a tenir un rol notable.

En aquest nou model d'organització territorial, ocupa un lloc destacat la vegueria, que s'erigeix en la instància central de govern en el nivell supramunicipal, desplaçant el pes que, almenys sobre el paper, tenia la comarca fins al moment, i se situa en l'espai que constitucionalment sembla tenir reservat la província, a la qual l'EAC no dedica cap menció substantiva quan regula el govern local.

La configuració estatutària de la vegueria s'inspira en el conegut «Informe Roca» de l'any 2000, tot assumint parcialment la seva proposta quant a l'ordenació del nivell supramunicipal, en la mesura en què la funció constitucional i l'àmbit material propis de l'estatut d'autonomia li ho permeten. En aquest sentit, l'EAC recupera la denominació tradicional i simbòlica de «vegueria», l'origen de la qual es remunta a l'etapa fundacional de Catalunya, per a agrupar-hi una doble dimensionalitat: l'una, la que històricament havia tingut en les èpoques en les quals va estar vigent, com a divisió territorial al servei de l'Administració de la Generalitat, i, l'altra, de la qual encara no havia gaudit, la de govern local.

Si ens centrem en aquesta segona naturalesa de la vegueria, que és precisament aquella que troba una regulació més detallada en l'EAC, arribem a la conclusió, tal com ha quedat justificat en les pàgines precedents, que no es tracta sinó d'una adaptació de les característiques constitucionals de la província en la seva dimensió d'entitat local a les peculiaritats autonòmiques catalanes. En aquest sentit, el legislador estatutari ha optat, en l'exercici de la seva funció constitucional, per modificar la denominació, així com la instància habitual de govern i administració de la província a Catalunya, essent el de *vegueria* el nom que rep la província en aquesta comunitat autònoma i atribuint al consell de vegueria el govern i administració provincials. És, per tant, aquesta una manifestació més dels principis dispositiu i de diversitat en l'organització territorial que es deriven de la Constitució (STC 247/2007, FFJJ 5 i 12).

Aquesta és, a mode d'enunciat, la interpretació que hem proposat en les pàgines precedents respecte a la configuració estatutària de la vegueria-entitat local. D'entre les diferents interpretacions que poden fer-se de l'EAC en aquest punt, aquesta és, al nostre parer, la única que s'ajusta tant a la voluntat del legislador estatutari com al marc constitucional. Així, mentre unes interpretacions són manifestament inconstitucionals, d'altres han de ser descartades per contràries als principis de racionalitat i economia per-

seguits per la reforma del model territorial. Contràriament, de la interpretació que proposem en resulta un model racional d'organització supramunicipal que respecta el marc constitucional. Es dissenya, doncs, un nivell intermedi de govern local adaptat a les singularitats autonòmiques, més interioritzat i que pot superar les ineficiències del model territorial vigent, i tot això amb el màxim respecte als límits constitucionals, que, des del punt de vista substantiu, es concreten en la garantia constitucional de la província.

Dit això, cal assenyalar que, encara que la seva funció constitucional li ha permès alterar el nom i la instància de govern de la província, al legislador estatutari li és indisponible l'alteració dels límits territorials provincials, ja que existeix sobre aquesta matèria una específica reserva constitucional de llei orgànica prevista per l'article 141.1 CE. D'aquesta manera, l'EAC es limita a remetre l'eventual alteració dels límits provincials a allò previst en aquest precepte constitucional, si bé reserva a la llei autonòmica la creació, modificació i supressió de les vegueries. Com hem vist, els dubtes sobre l'articulació entre l'actuació del legislador orgànic i la del legislador autonòmic en la determinació del mapa de vegueries passen per interpretar que l'actuació del segon haurà d'estar necessàriament condicionada a la del primer.

Arribats a aquest punt, és fàcil convenir que un dels principals problemes que sorgiran en el desenvolupament estatutari és el de l'alteració dels límits provincials i, per tant, el de la delimitació del mapa de vegueries. I amb això no ens referim aquí —encara que també— a la concreta definició del nombre i els límits territorials de les futures vegueries, sinó especialment al procediment o la forma en què ha de ser aprovat aquest mapa. Aquí hem defensat una interpretació que aposta per la necessitat que aquest mapa hagi de ser aprovat per llei orgànica. Com hem dit, la intervenció del legislador orgànic és l'opció que, en el seu desig d'ajustar-se a la Constitució, ha volgut el mateix legislador estatutari, que —no ho oblidem— és fruit de l'articulació d'una doble voluntat: autonòmica i estatal. No en va les modificacions que, respecte al projecte inicial, s'han incorporat a la regulació estatutària de les vegueries, així com de moltes altres institucions o sectors materials, al llarg de les diferents fases de tramitació de l'EAC i, especialment, en la seva fase davant les Corts Generals, han tingut per finalitat assegurar la seva adequació a la Constitució.<sup>387</sup>

---

**387** A més de la referència a l'alteració dels límits provincials (art. 91.4 EAC), és també particularment significativa d'aquesta tendència la regulació relativa al règim electoral dels ens locals (art. 160.3 EAC).

Tanmateix, com recentment ha posat en relleu la doctrina al fil de l'anàlisi de les últimes reformes estatutàries, la voluntat del legislador estatutari per ajustar-se a la Constitució no ha de significar necessàriament repetir solucions anteriors,<sup>388</sup> que, per tant, portin també amb elles els errors passats. Per contra, la regulació estatutària del segon nivell de govern local en general, i de la vegueria en particular, alhora que s'adeqüen al marc constitucional, configuren un model flexible i obert a solucions diverses, la definició de les quals dependrà, en bona mesura, del legislador o legisladors competents per a la implantació i el desplegament estatutari en cadascuna de les matèries.<sup>389</sup>

En la recerca d'aquestes noves solucions, el legislador autonòmic haurà d'afrontar inevitablement una de les qüestions problemàtiques que planteja el desplegament estatutari del model d'organització territorial en vegueries: l'articulació entre la vegueria i la resta d'ens territorials que actuen en l'àmbit supramunicipal de govern. Sense voluntat d'estendre'ns sobre aquest complex tema i únicament amb la voluntat de contribuir al debat, apuntem algunes reflexions entorn de la qüestió.

En relació amb la comarca, el resultat serà sensiblement diferent en funció de la posició que el legislador infraestatutari acabi adoptant en la diàlectica comarca-vegueria, que, com hem exposat, es va veure afectada per les negociacions polítiques durant la tramitació parlamentària autonòmica, caint finalment en una relativa ambigüitat. Així, partint de la necessària existència de vegueria i comarca d'acord amb la lletra de l'EAC, és possible

---

**388** Argullol Murgadas, Enric. «La reforma estatutaria: una primera aproximación», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, p. 213. Per la seva claredat reproduïm el paràgraf amb el qual aquest autor tanca el seu article: «La regulación de esta nueva institución local [la vegueria] permite verificar la importancia y significación de las modificaciones introducidas en el texto del proyecto, que es el que tuvo mayor resonancia, cambios que ponen de manifiesto la voluntad del legislador estatutario, de adecuarse, como es preceptivo, al marco que ofrece la Constitución, lo que no quiere decir repetir soluciones anteriores. Proceso de maduración de la norma estatutaria que es perfectamente congruente con la sucesiva intervención de los legisladores autonómico y estatal y la participación del cuerpo electoral, que diseñan una elaboración compleja que es también su fortaleza».

**389** Un dels primers interrogants a dilucidar en tot aquest procés de desplegament estatutari serà la determinació del legislador competent per a regular el règim jurídic de les vegueries (les províncies a Catalunya). En aquest sentit, ja hem conclòs que la voluntat d'interiorització autonòmica del règim local ha deixat fora de l'exclusivitat autonòmica el règim electoral i bona part del règim financer de la vegueria, mentre que, d'altra banda, ha incrementat el poder autonòmic respecte a algunes submatèries del règim jurídic de les províncies-vegueries, a l'espera que el TC revisi o almenys matisi la seva doctrina respecte al règim bífrot de les entitats locals (de Catalunya).

pensar en dues formes d'actuació per al futur, que poden conduir a la potenciació d'una entitat o l'altra, segons el cas. En abstracte, una primera possibilitat és que el paper de la vegueria-ens local es limiti a l'exercici de la funció d'entitat de cooperació local en l'àmbit supramunicipal i es relegui al mínim constitucionalment possible, sense que li siguin atribuïdes competències substantives pròpies, amb la qual cosa s'obriria, per tant, una via perquè la comarca pogués erigir-se en una entitat local més forta. No obstant això, aquesta no sembla ser l'opció més congruent amb el text de l'EAC, especialment si en realitzem una interpretació comparativa amb l'EAC 1979 i si ens atenim a la configuració central que s'atribueix a la vegueria en l'organització territorial catalana. En aquest sentit, sembla més raonable que la vegueria acabi per situar-se en una posició més reforçada que l'ocupada fins al moment per la província. Així, una de les vies que ofereix l'EAC per a potenciar les vegueries i els seus consells de vegueria és que, a la funció de cooperació intermunicipal i a les competències que els siguin atribuïdes en el procés de traspàs des de les diputacions provincials, se li afegeixin altres competències pròpies de caràcter substantiu d'entre les enumerades per l'article 84.2 EAC.<sup>390</sup> Paral·lelament, la comarca hauria de veure limitat el seu paper al d'un ens local per a la gestió de serveis supramunicipals o a l'assistència bàsica municipal allí on sigui necessària.

Més enllà de la seva relació amb la comarca, caldrà preguntar-se també com jugar el mapa de vegueries amb l'eventual creació d'una àrea metropolitana de Barcelona, en una nova reedició del que fou l'Entitat Metropolitana de Barcelona suprimida el 1987, o, fins i tot, amb l'eventual configuració d'altres zones del territori en àrees metropolitanes, en l'exercici d'allò previst per l'art. 93 EAC. Al marge de quin hagi de ser el nombre i l'àmbit territorial d'aquestes àrees metropolitanes, en la nostra opinió la seva articulació amb les vegueries ha de passar necessàriament per una fórmula que combini racionalitat i diversitat. Cal pensar que la creació d'una àrea metropolitana pot arribar a superposar-se territorialment i funcionalment amb la vegueria; per això, seria recomanable trobar fórmules jurídiques, de tipus funcional o estructural, que adaptessin el règim aplicable a aquelles vegueries en el territori de les quals hi hagi una àrea metropolitana, de tal manera que s'evitessin duplicitats innecessàries.<sup>391</sup>

---

**390** Comparteix aquesta opinió Mir Bagó, Josep. «La regulación de las veguerías...», *ob. cit.*, p. 103.

**391** Sobre això poden ser d'interès les experiències comparades en l'organització del govern metropolità i la seva articulació amb la resta d'instàncies territorials existents. Una interessant

Precisament aquesta darrera consideració en relació amb la diversitat ens permet insistir en la necessitat que el desplegament estatutari del model territorial en general, i de les vegueries en particular, tinguin en compte aquest i altres principis que coadjuvin a la construcció d'un model territorial coherent i eficaç: a més de la diversitat, el principi de simplificació i racionalitat administratives i la necessària atenció al context polític-institucional.

Per tal de tenir en compte les diverses situacions de la també diversa planta municipal catalana, el legislador competent ha de ser conscient, en primer terme, de la importància del principi de diferenciació, que ha obtingut per primera vegada reconeixement a nivell estatutari (arts. 84.3 i 88 EAC). De poc serveix que tinguem en compte la diversitat entre les diferents comunitats autònomes (canviant la denominació, l'organització o fins i tot els límits territorials de la província) si després en l'ordenació autonòmica del nivell supramunicipal s'imposa la més rígida uniformitat. En aquest sentit, cal plantejar-se, per exemple, quina és la utilitat d'estendre sense més les comarques a tot el territori autonòmic o, com ja hem apuntat, de quina manera ha d'articular-se l'existència d'una vegueria forta allí on pot coexistir també una àrea metropolitana.

A més de la diversitat, el desenvolupament estatutari del model territorial ha d'estar presidit pels principis de simplificació i racionalitat. Sens dubte les pitjors mancances de les quals es pot acusar un model organitzatiu són la duplicitat funcional, la superposició de les seves actuacions o la hiperinflació d'estructures supèrflues. Una de les qüestions que té a veure amb aquest principi, i en les quals estaran implicats els diferents legisladors (estatal i autonòmic), és, com ja hem analitzat, la conveniència o no de separar territorialment les diferents dimensions de la província. Així, el que d'una banda podria plantejar-se com a solució davant una possible falta d'acord polític (limitar la reforma dels límits territorials a la dimensió d'entitat local), d'altra banda podria entendre's com un augment en la complexitat del sistema territorial.

Per acabar, hem de portar aquí una consideració que, si bé s'escapa de l'àmbit estrictament jurídic, mereix la nostra atenció, en la mesura que es-

---

aportació, amb una classificació sobre les principals respostes a nivell europeu, és la de Merloni, Francesco. «Áreas y gobiernos metropolitanos, regiones y gobierno local (reflexiones sobre las contradicciones italianas, desde la perspectiva europea)», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2000, pp. 121-135.

tem tractant qüestions de *lege ferenda*, i en les quals, per tant, hi poden cabre criteris d'oportunitat política. En concret, ens referim a la importància d'atenir-nos al context polític-institucional en el qual hagi de dur-se a terme el desplegament estatutari del model d'organització territorial. No hem d'obviar que el debat sobre la província és una qüestió molt antiga a Catalunya, proveïda d'una certa càrrega ideològica i, per sobre de tot, amb fortes implicacions polític-electoral. En conseqüència, no està de més dotar d'un cert «realisme» les propostes de futur que es plantegin i entrar a valorar, doncs, la seva viabilitat des del punt de vista polític-institucional.

En relació amb la proposta interpretativa que aquí hem exposat, el principal risc és, com ja s'ha posat de manifest per la doctrina, que la falta de voluntat o d'acord polític entre les diferents instàncies implicades dugui, com ja va succeir en el passat més recent, a la impossibilitat de desplegar el model. És per això que aquests autors han intentat buscar una interpretació que eludeixi l'exigència de llei orgànica per a alterar els límits provincials de la província-entitat local.<sup>392</sup> No obstant això, més enllà dels arguments jurídics que ja hem exposat i que són, al nostre entendre, definitius, l'exigència de la llei orgànica pot dotar el sistema de certs beneficis a tenir en compte.

Movent-nos conscientment en el terreny dels arguments polítics, l'exigència de llei orgànica comporta la necessitat d'entaular una negociació política entre la Generalitat i el legislador estatal orgànic, negociació que, en cas d'èxit, tindrà, sota el nostre punt de vista, dues importants virtuts: l'una, la de dotar el model de l'organització territorial d'una major vocació d'estabilitat (un valor en si mateix en una matèria com aquesta) derivada de la major rigidesa de les lleis orgàniques, i l'altra, la major legitimitat que atorga al sistema el fet d'haver estat aprovat per una àmplia majoria parlamentària i, si s'escau, per la intervenció de dos legisladors (estatal i, en el seu cas, autonòmic).<sup>393</sup>

Aquesta crida a la implicació de les diferents instàncies polítiques busca no només l'estabilitat del model, sinó també l'acord entre Estat i comunitat autònoma a l'hora de definir-lo. En aquest sentit, es podria arribar a proposar la modificació dels límits provincials únicament a l'efecte de la

---

<sup>392</sup> Ferret Jacas, Joaquim. «La reforma de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 284-287. També a «Nuevas reglas...», *ob. cit.*, pp. 46-48.

<sup>393</sup> La intervenció de dues instàncies legislatives podria donar-se des del moment en què la llei orgànica d'alteració dels límits provincials fos, per exemple, el resultat de la iniciativa del parlament autonòmic.

dimensió local, sense afectar el règim electoral, o podrien buscar-se, fins i tot, fórmules intermèdies, on les quatre províncies-vegueries actuals siguin objecte d'una subdivisió que operés en la pràctica com les set o vuit vegueries preteses, evitant així el recurs a la llei orgànica. Però, en tot cas, del que no hi ha dubte és del fet que totes les instàncies implicades han d'anar a una en l'elaboració del model i, per tant, tant Estat com comunitat autònoma han de posar sobre la taula les seves necessitats a nivell organitzatiu, essent conscients que el seu poder de disposició respecte cadascuna de les dimensions territorials serà diferent. I sobretot essent conscients que la solució al vell problema de la divisió provincial no pot tornar a estancar-se en la falta d'acord polític, perquè allò que acaba ressentint-se, finalment, és la racionalitat del sistema i, en última instància, el servei als ciutadans. És per això que el nou model d'organització territorial en vegueries dissenyat per l'EAC ha d'entendre's com un marc que, respectant la Constitució, admet solucions noves i imaginatives a les quals el legislador competent, en compliment de les previsions estatutàries, ha de començar a donar forma sense més tardança.

## **BIBLIOGRAFIA**



- AADD. *Jornades sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya-Col·legi d'Advocats de Barcelona-Col·legi de Notaris de Catalunya-Universitat de Barcelona-Universitat Autònoma de Barcelona, 1980.
- AADD. *Estudis sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. «Configuración constitucional de la autonomía municipal», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: MAP-Fundació Pi i Sunyer, 1992, pp. 43-66.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. «La proposición de reforma del Estatuto, *Revista aragonesa de Administración Pública*, núm. monogràfic «De la reforma estatutaria», 2005, pp. 191-220.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo (et al.). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 1985.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (et al.). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.
- ARAGONÉS BERTRÁN, Emilio. «Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 14, 2007, pp. 71-89.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. «La reforma estatutaria: una primera aproximación», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 193-213.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. «Les opcions de l'organització territorial de Catalunya», a AADD. *La comarca com a ens territorial*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, pp. 55-72.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. «Organización administrativa de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 27-65.
- ARGULLOL MURGADAS, Enric. *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*. Barcelona: Empúries, 1986.
- ARRÓNZ I MORERA DE LA VALL, M. Àngels. «L'organització comarcal», *Autonomies*, núm. 21, 1996, pp. 138-173.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè. *La ley orgánica: ámbito material y posición en el sistema de fuentes*. Barcelona: Atelier, 2005.

- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. «Legislación básica y Estatuto de autonomía», a AADD. *Estudis sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: IEA, 2004, pp. 93-125.
- BASSOLS COMA, Martín. «L'organització territorial de l'Administració de la Generalitat», *Autonomies*, núm. 5, 1987, pp. 53-69.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni. «L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes», a *Autonomies*, núm. 5, 1987, pp. 9-51.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni. «Les lleis d'organització territorial de Catalunya de l'any 1987», a AADD. *Vint-i-cinc anys d'Estatut. 1979-2004: jornades amb motiu del 25è. Aniversari de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona: Parlament de Catalunya, 2005, pp. 187-184.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni. «La Administración Local en el Estado de las Autonomías», *Autonomies*, núm. 20, 1995, pp. 121-132.
- BAYONA ROCAMORA, Antoni (dir.). *Informe sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. «Reflexions i propostes al voltant del sistema electoral a Catalunya: consells comarcals, diputacions, Parlament i representació a Corts», *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia y ciencias sociales*, núm. 153, 2003.
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús. *De la vegueria a la província. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*. Barcelona: Rafael Dalmau Editor, 1995. Col·lecció «Camí Ral», núm. 7.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 161-188.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid: Marcial Pons-Universidad de Santiago de Compostela, 1993.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel (dir.). *La intermunicipalidad en España*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc. «L'administració local en la reforma dels estatuts d'autonomia: especial referència al cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya», a *Quaderns de Dret Local*, núm. 12, 2006, pp. 38-49.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «Autoorganización autonómica y entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 270, 1996, pp. 305-325.

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «El debate sobre la autonomía municipal», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59-96.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 71, 1991, pp. 317-331.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», Ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, febrer 2007 (disponible a <http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/2007%20AEPDA%20Ponencias.htm>).
- CASTELLÀ ANDREU, Josep M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. «El ámbito relacional de las Corporaciones locales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pp. 35-64.
- CHAPMAN, Brian. *Los Prefectos y la Francia provincial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1959.
- COCA VITA, Enrique: «La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 31, pp. 709-717.
- COLOM PASTOR, Bartomeu. «Comunidades Autónomas uniprovinciales», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael. *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 219-240.
- COLL I AMARGÓS, Joaquim. «Regions o vegueries? La qüestió dels noms en el debat territorial», *L'Avenç*, núm. 300, pp. 4-5.
- COMISSIÓ D'EXPERTS. Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2000.
- CONSELLERIA D'ECONOMIA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA. *La divisió territorial de Catalunya*. Barcelona: Seix Barral-Congrés de Cultura Catalana. 1977 (reimpressió de l'edició de 1937).
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás. «¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, pp. 135-161.
- DE LA QUADRA-SALCEDO, Tomás. «Después del referéndum de Cataluña. ¡El Estatuto ha muerto! ¡Viva el Estatuto!», *Claves de Razón Práctica*, núm. 164, 2006.

- DÍAZ REVORIO, F. Javier i BELDA PÉREZ PEDRERO, Enrique. «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, pp. 649-679.
- EMBED IRUJO, Antonio. «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pp. 437-470.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. «Comentario al artículo 141», a GARRIDO FALLA, Fernando (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1980.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. «Organització territorial (art. 5)», a AADD. *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1988, pp. 199-223.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. «La Administración local en la Constitución de 1978», a Garrido Falla, Fernando; Baena del Alcázar, Mariano; ENTRENA CUESTA, Rafael. *La Administración en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 93-132.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro i RIVERO YSERN, José Luis. «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA. (A propósito del papel de las Provincias en la administración de las Comunidades Autónomas)», *Revista de Administración Pública*, núm. 104, 1984, pp. 79-120.
- ESTEVE PARDO, José. «La experiencia provincial en Cataluña», a AADD. *La provincia en el Estado de las autonomías*. Madrid: Diputació de Barcelona-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals-Marçal Pons, 1996, pp. 11-39.
- ESTEVE PARDO, José. *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991.
- FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- FERRET JACAS, Joaquim. «Nuevas reglas de distribución de competencias sobre el régimen local», a Font Llovet, Tomàs. *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 39-52.
- FERRET JACAS, Joaquim. «La reforma de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, núm. 174, 2007, pp. 277-292.

- FERRET JACAS, Joaquim. *Catalunya i els drets històrics*. Barcelona: IEA, 2001.
- FERRO I POMÀ, Víctor. *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*. Vic: Ed. Eumo-Universitat de Vic, 1987 (2a reimpressió de 1999).
- FONT LLOVET, Tomàs. «El Govern Local en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Activitat Parlamentària*, núm. 12, 2007, pp. 21-30.
- FONT LLOVET, Tomàs. «Autonomía local y Estatutos: crónica de un compromiso», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 13-34.
- FONT LLOVET, Tomàs. «Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2006, pp. 13-26.
- FONT LLOVET, Tomàs. «El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 13-36.
- FONT LLOVET, Tomàs. «Las competencias locales», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas-Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1992, pp. 67-93.
- FONT LLOVET, Tomàs. «Perspectivas de organización supramunicipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 315-344.
- FONT LLOVET, Tomàs. «El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía», a Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco y Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: CEPC, 2006, pp. 11-40.
- FRANQUET BERNIS, Josep M. *Un modelo racional de organización territorial. Aplicación a Cataluña*. Universitat Internacional de Catalunya, 2007 (tesis doctoral disponible a [www.eumed.net/tesis/jmfb2/](http://www.eumed.net/tesis/jmfb2/)).
- GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (ed.). *La descentralització de competències als ens locals de Catalunya*. Vol. I, «Estudi general». Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006.

- GALÁN GALÁN, Alfredo; ROIG MOLÉS, Eduard; Serrano Núñez, Carles. «L'ens local receptor de les competències», a Galán Galán, Alfredo (ed.). *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*. Vol. I., «Estudi general». Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 2006, pp. 123-154.
- GALOFRÉ CRESPI, Jaume. «Trets fonamentals del projecte de llei especial de Barcelona», a *Ponències del Seminari de Dret Local. Tercera edició (Curs 90-91)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo i FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I, 12a edició. Madrid: Civitas, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Problemas actuales de régimen local*. 2a edició. Sevilla: Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La provincia en la Constitución», a GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. *La provincia en el sistema constitucional*. Barcelona: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 6 i ss.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad i PENDÁS GARCÍA, Benigno. «La provincia como entidad local en el Estado de las autonomías», a AADD. *Organización territorial del Estado (Administración Local)*. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1985, pp. 1459-1507.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier. «El concepto actual de la autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, pp. 37 i ss.
- GARCÍA RUBIO, Fernando. «El espacio local supramunicipal», *Revista General de Derecho Administrativo-Iustel*, núm. 14, febrer 2007.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael. «Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las Comunidades Autónomas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 47-73.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio. «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio. «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente Constitución de 1978», a AADD. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 3251-3266.

- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael; «El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, pp. 68-86.
- KLÜPFEL, Ludwig. «El règim de la monarquia catalana-aragonesa a finals del segle XIII», *Revista jurídica de Catalunya*, volum XXXV, octubre-desembre 1929, pp. 289-327.
- LALINDE ABADÍA, Jesús. *La jurisdicción real inferior en Cataluña* («Corts, veguers, batlles»). Barcelona: Museu d'Història de la Ciutat. Ajuntament de Barcelona, 1966.
- LLUCH, Enric i NEL-LO, Oriol. *Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1983.
- LLUCH, Enric i NEL-LO, Oriol. *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudi, propostes i documents (1939-1983)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1984.
- LÓPEZ GUERRA, Luis. «La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía», a AADD. *Estudis sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2004, pp. 11-45.
- MARSAL FERRET, Marc. «Recensió jurisprudencial sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya». *Revista catalana de dret públic*, núm. 31, 2005.
- MARTÍN MATEO, Ramón. «La garantía constitucional de las autonomías locales», *Revista de Estudios de Vida Local*, núm. 280, 1980, pp. 610-626.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Entes locales complejos*. Madrid: Ed. Trivium, 1987.
- MARTÍN REBOLLO, Luis. «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos)», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *La provincia. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Civitas, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. «El tema de la autonomía provincial: las Diputaciones y el proceso autonómico», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 19-44.
- MEDINA ALCOZ, Luis i Díez SASTRE, Silvia. «La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos», a Parejo Alfonso, Luciano; Bravo Rivera, Juan; Prieto Romero, Cayetano (coord.). *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Madrid: Bosch, 2006, pp. 353-436.

- MERCADER RIBA, Joan. «Las divisiones territoriales napoleónicas en el Principado de Cataluña», *Estudios geográficos*, núm. 35, 1949, pp. 251-298.
- MERLONI, Francesco. «Áreas y gobiernos metropolitanos, Regiones y Gobierno Local (reflexiones sobre las contradicciones italianas, desde la perspectiva europea)», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2000, pp. 121-135.
- MIR BAGÓ, Josep. «La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 79-103.
- MIR BAGÓ, Josep. *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», a Tornos Mas, Joaquín (dir.). *Informe de Comunidades Autónomas 2004*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2005, pp. 731-753.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas», a *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, pp. 551-562.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. «Las comarcas y las provincias», a AADD. *La comarca com a ens territorial*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1984, pp. 39-54.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 1a edició. Vol. II. Madrid: Civitas, 1984.
- NIETO GARCÍA, Alejandro. «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1961, pp. 29-52.
- NIETO GARCÍA, Alejandro. «Organización local: uniformismo y variedad», a MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián (dir.). *Descentralización administrativa y organización política*. Vol. II. Madrid: Alfaguara, 1973, pp. 13-156.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. «Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local», a Font Llovet, Tomàs (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2000, pp. 77-93.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. «La interiorización autonómica del régimen local», a Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez,

- Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 11-30.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. «La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución», a Ortega, Luis (dir.). *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 11-30.
- ORTIZ DÍAZ, José. «La Administración local en la regionalización», *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, pp. 445-458.
- PAGÉS GALTÉS, Joan. «Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Cataluña», *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, pp. 11-41.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», *Revista de administración pública*, núm. 172, 2007, pp. 9-77.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo*, vol. II, 14a. edición, Madrid: Marcial Pons, 2000.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 77-110.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.
- PIÑAR MAÑAS, José Luis. «De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 96, 1981, pp. 267-288.
- PRATS I CATALÀ, Joan. «La comarca», a Muñoz Machado, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Vol. I. 1a edición. Madrid: Civitas, 1988, pp. 816-817.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. «Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, pp. 53-58.
- RIDAO, Joan; «El nou Estatut i l'administració local. Perspectives i reformes», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, 2007, notes.
- ROMANO VENTURA, David. «La ordenación de 1281 de las veguerías catalanas», a AADD. *Libro Homenaje al Dr. D. Juan Reglà Campistol*. Vol. I. València: Universidad de Valencia, 1975, pp. 111-123.

- RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*. 2a edició. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 63-90.
- RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. «Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2005, pp. 161-188.
- SABATÉ CURULL, Flocel. *El veguer a Catalunya: anàlisi del funcionament de la jurisdicció reial al segle XIV*. Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, 1994.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro. «Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía», a AADD. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, pp. 47-91.
- SALVADOR CRESPO, Mayte. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - INAP, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local», a Muñoz Machado, Santiago (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Vol. I. 2a edició. Madrid: Civitas, 2003, pp. 193-238.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, gener-desembre 1983, pp. 2081-2112.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Las Comunidades Autónomas y las Provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad)», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 32, pp. 867-878.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- SANCLIMENS SOLERVICENS, Xavier. «Perspectives de l'organització territorial local a Catalunya», a *Activitat Parlamentària*, núm. 12, mayo 2007, pp. 31-41.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, 1982, pp. 455-475.
- SOCIETAT CATALANA D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI. *Anuari Territorial de Cata-*

- lunya 2004. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2005.
- SOCIETAT CATALANA D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI. *Anuari Territorial de Catalunya 2005*. Barcelona: Departament de Política Territorial i Obres Públiques, 2006.
- SOSA WAGNER, Francisco. «La autonomía local», a Martín-Retortillo, Sebastián (dir.). *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991, pp. 3210-3211.
- TORNOS MAS, Joaquín. «El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 296-314.
- TORNOS MAS, Joaquín. «Elementos para la reorganización territorial de Cataluña», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999-2000*. Barcelona: Marcial Pons-Diputació de Barcelona-Institut de Dret Públic, 2000, pp. 175-190.
- TORNOS MAS, Joaquín. «La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas», a Gómez-Ferrer Morant, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, pp. 244-245.
- TORNOS MAS, Joaquín. «La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006.
- TORNOS MAS, Joaquín. *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*. Madrid: Iustel, 2007.
- TORRES COBAS, Ferran. «Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2006.
- TUDELA ARANDA, José. «La organización territorial en las reformas estatutarias», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, diciembre 2006, pp. 121-167.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», a AADD. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, pp. 283-350.

- VELASCO CABALLERO, Franciso. «Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», a Font Llovet, Tomàs (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2006.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «Fonaments jurídics per a la descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya», a Galán Galán, Alfredo (coord.). *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, pp. 83-96.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. «Autonomía municipal». Ponència presentada al II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, febrero 2007 (disponible a <http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/2007%20AEPDA%20Ponencias.htm>).
- VELASCO MÚRIAS, Luis Fernando. «La posibilidad de modificación del mapa provincial de España», *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 1227-1253.
- VILA I DINARÈS, Pau. *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia*. Barcelona: Curial, 1977.
- VILALTA REIXACH, Marc. «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pp. 225-261.
- VILALTA REIXACH, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel, 2007.
- VILASECA MARCET, Josep Maria. «L'Administració territorial local», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, pp. 7-32.
- VILASECA MARCET, Josep Maria. «Sobre l'abast de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut», a AADD. *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya-Col·legi d'Advocats de Barcelona-Col·legi de Notaris de Catalunya-Universitat de Barcelona-Universitat Autònoma de Barcelona, 1980.
- VIVER PI-SUNYER, Carles. «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídico-constitucional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, pp. 97-130.

- VIVER PI-SUNYER, Carles. «L'Estatut de 2006», a *Activitat Parlamentària*, núm. 10, octubre 2006.
- VIVER PI-SUNYER, Carles i AJA FERNÁNDEZ, Eliseo. «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pp. 69-113.

Aquesta monografia analitza, des d'una perspectiva constitucional i administrativa, la gran novetat del model d'organització territorial dissenyat per l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006: la vegueria. Amb la voluntat de contextualitzar l'aparició d'aquesta institució a l'Estatut, l'estudi parteix dels seus antecedents històrics, sense oblidar els debats catalans en matèria d'organització territorial. A continuació, es descriuen detalladament els trets característics amb què ve configurada la vegueria estatutària. Previsions com la substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria o el silenci estatutari en relació amb la província com a ens local són alguns dels aspectes que obliguen a revisar l'encaix d'aquesta institució a la Constitució i, en concret, el respecte de l'Estatut a la garantia constitucional de la província. En aquest context, el principal problema substantiu a resoldre és la relació que s'estableix, en el text de l'Estatut, entre la província constitucional i la vegueria estatutària. Tot contraposant la configuració d'una i altra, l'estudi conclou, a mode d'interpretació, que ambdues institucions s'identifiquen a l'Estatut quant a la seva naturalesa d'entitat local. En altres paraules, la vegueria és la província a Catalunya amb una denominació i una instància de govern diferents a les que tenia fins ara. D'acord amb els arguments que es donen a l'obra, el que hauria fet el legislador estatutari és adaptar les característiques de la província a les peculiaritats pròpies de Catalunya, dintre del marc constitucional vigent.



9 788439 379355