

LLEI 5/1987, de 4 d'abril, del Règim provisional de les competències de les Diputacions Provincials.

EL PRESIDENT DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Sia notori a tots els ciutadans que el Parlament de Catalunya ha aprovat i jo, en nom del Rei i d'acord amb el que estableix l'article 33.2 de l'Estatut d'Autonomia, promulgo la següent

LLEI

La implantació a Catalunya, durant el segle passat, de la divisió provincial ha estat sempre considerada com un element aliè en l'estructura territorial, atès que, abans del Decret de Nova Planta, Catalunya disposava d'una divisió administrativa pròpia que en aquells moments prenia com a base les vegueries. És per això que la supressió de la divisió provincial ha estat fins al moment present un element reivindicatiu de moltes forces polítiques catalanes.

No obstant això, la província, que era una simple divisió perifèrica de l'Estat, va adquirir també naturalesa d'ens local territorial. Aquest fet fa més complex encara el tractament d'aquesta qüestió.

Durant la Segona República i, singularment, amb l'aprovació de l'Estatut del 1932, s'obria per primera vegada la possibilitat de portar a terme la supressió de la divisió provincial en el nostre territori, circumstància que donà pas als treballs i els estudis de comarcalització i de creació de les regions. Amb la Constitució del 1978 i el reconeixement consegüent de l'autonomia de Catalunya, aquesta qüestió tornava a aflorar, en la mesura que la Generalitat passava a tenir competència exclusiva en matèria d'organització territorial i règim local.

Malauradament, la interpretació constitucional i estatutària que ha prevalgut ha estat la d'excloure de la capacitat normativa de la Generalitat la disposició sobre la província com a ens local. Aquesta lectura és, a més, especialment problemàtica en el nostre cas, atès que l'Estatut estableix el manament de creació de comarques com a ens territorials a Catalunya.

Un dels principals problemes de l'organització territorial és, doncs, cercar la solució més idònia per a resoldre l'estructura supramunicipal de Catalunya i evitar l'existència de duplicitats i encavalcaments entre les diputacions provincials i les noves comarques. D'altra banda, la divisió provincial també condiona l'estructura territorial dels serveis de l'Estat i la futura descentralització de l'Administració de la Generalitat.

Amb l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat es poden establir els canvis necessaris en la situació actual que permetin solucionar en gran part els problemes d'articulació entre els dos nivells supramunicipals que existiran a Catalunya. Ara bé, també cal ésser conscient que l'única solució idònia i realment efectiva des del punt de vista de la simplificació administrativa ha de passar necessàriament per l'existència a Catalunya d'un sol nivell local supramunicipal.

Malgrat que, per a aquesta solució, es requereix la decisió final de les Corts Generals, no es pot oblidar que la Constitució i l'Estatut reconeixen a la Generalitat el dret a participar en la presa de decisions dels òrgans estatals, mitjançant la presentació d'iniciatives legislatives. Amb aquesta Llei s'optà, doncs, clarament per la decisió de convertir Catalunya

en comunitat autònoma uniprovincial, per tal que les actuals diputacions s'integrin a les institucions d'autogovern de Catalunya, un cop haurà estat establerta l'organització comarcal.

En el moment d'elaborar les lleis d'organització territorial i de règim local de Catalunya, no es podia renunciar a la solució que sembla més idònia per a resoldre l'estructura del govern local i també dels serveis perifèrics de l'Estat i de la Generalitat. Pel que fa a aquest últim aspecte, només cal recordar que la iniciativa uniprovincial ha de comportar la desaparició dels governs civils i ha de fer que el Delegat del Govern dirigeixi l'Administració de l'Estat a Catalunya; també s'obre la possibilitat de crear sense condicionants la regió o demarcació supracomarcal que ha de constituir la divisió bàsica per a l'organització territorial dels serveis de l'Administració de la Generalitat.

Un cop feta aquesta opció i precisat el calendari per a exercir-la, la Llei estableix provisionalment el règim legal aplicable a les diputacions catalanes per a l'exercici de llurs funcions. La Llei de Bases de Règim Local estableix els nous principis en aquesta matèria. Però aquesta Llei només fixa el marc a partir del qual la Generalitat pot exercir les seves competències. Per tant, no esgota el contingut normatiu, i deixa un marge d'actuació important a la Generalitat en el qual han d'ésser possibles diferents opcions, atesa la naturalesa exclusiva de la competència que té atribuïda.

La Llei bàsica només conté un reconeixement competencial específic de la província en matèria d'assistència i cooperació jurídica, tècnica i econòmica als municipis, que s'instrumenta essencialment per mitjà dels plans d'obres i serveis i en la funció subsidiària de garantia dels serveis municipals.

Al marge d'aquestes atribucions, es fan uns enunciats genèrics de capacitat que en cap cas no permeten de parlar de competències en sentit propi, ja que no es determina ni cap àmbit material ni tampoc no s'atribueix cap potestat concreta. Això significa que, a diferència del règim municipal, la legislació sectorial que aprovi el Parlament en l'àmbit de les seves competències estatutàries no ha de garantir necessàriament la participació de la província, i el legislador català disposa, per tant, d'un marge de discrecionalitat important. En el mateix sentit, la Generalitat pot modificar la legislació avui vigent que reconeix a les províncies determinades potestats d'actuació.

La conclusió que cal extreure'n és que la Llei bàsica limita el nucli de l'autonomia provincial a les competències ja esmentades d'assistència i de cooperació, que, si es respecta, fa perfectament constitucionals tant les opcions que restringeixen el paper de la província a aquestes funcions, com aquelles altres que eventualment l'ampliïn per la via de la legislació sectorial.

Però el tractament competencial de la província a Catalunya s'ha de matisar, encara, des d'altres vessants.

Una d'elles és la important modulació que tenen les mateixes competències d'assistència i de cooperació que es fan mitjançant els plans provincials d'obres i serveis.

D'acord amb el que estableixen el Decret 2115/1978, del 28 de juliol, l'Estatut d'Autonomia, la mateixa Llei bàsica i ha estat també reconegut per la jurisprudència constitucional, cal entendre que a Catalunya les funcions de cooperació a les obres i els serveis municipals s'instrumenten mitjançant el pla únic elaborat i aprovat per la Generalitat, en el qual s'integren les aportacions de l'Estat i les diputacions.

També cal destacar les tècniques de coordinació que es poden aplicar a l'exercici de les competències provincials. Mitjançant els diferents mecanismes que estableix i regula la Llei Municipal i de Règim Local, la Generalitat pot definir els objectius i les prioritats generals de les diferents polítiques de cada sector, determinacions que hauran d'ésser respectades pel conjunt de les institucions públiques de Catalunya.

Com a conseqüència de la iniciativa per a constituir Catalunya en província única, cal articular simultàniament la que ha d'ésser la divisió territorial pròpia per a l'estructuració dels serveis perifèrics de l'Administració de la Generalitat. Per aquest motiu, la Llei disposa que el Govern de la Generalitat ha d'enviar al Parlament el projecte de Llei corresponent, en què s'han d'assenyalar els principis bàsics als quals haurà d'ajustar-se la nova divisió territorial i l'organització dels serveis comarcals, d'acord amb els principis d'eficàcia, desconcentració i descentralització de funcions.

TÍTOL I

Disposicions generals

Article 1

Aquesta Llei té per objecte regular el règim provisional de les competències de les diputacions provincials catalanes i l'exercici d'aquestes competències, mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat, amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies.

Article 2

El règim provisional de les competències provincials s'ordena mitjançant les mesures següents:

- a) L'atribució de competències de les diputacions provincials a les comarques i a la Generalitat quan ho exigeixi la naturalesa dels serveis afectats.
- b) L'establiment dels instruments de coordinació de les competències de les diputacions provincials.

Article 3

L'aplicació d'aquesta Llei s'ha de fer d'acord amb els principis de desconcentració i descentralització, per tal d'assegurar que:

- a) L'organització que l'Administració de la Generalitat faci dels serveis que li siguin transferits no comporti concentració territorial superior a l'actual.
- b) S'assignin directament competències a les comarques quan això permeti més funcionalitat, eficàcia de gestió i participació ciutadana.

TÍTOL II

De la distribució de competències provincials

Article 4

-1 Les lleis del Parlament de Catalunya han de distribuir les competències de les diputacions provincials entre l'Administració de la Generalitat i les comarques. La distribució de competències ha de respectar el nucli essencial de l'autonomia provincial i no pot afectar les competències d'assistència i de cooperació jurídica, econòmica i tècnica que corresponen a les diputacions provincials, d'acord amb el que estableixen la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, la legislació de règim local de Catalunya i el Títol III d'aquesta Llei.

-2 Quan per llei es modifiqui el règim de titularitat de les competències de les diputacions provincials, la Comissió Mixta establerta per l'article 5 haurà de traspasar a l'Administració de la Generalitat o a l'ens comarcal que correspongui els mitjans personals i materials afectes al servei, i també els recursos corresponents.

-3 Per a la realització de les seves funcions, la Comissió Mixta ha de prendre com a base de treball els principis i els criteris sobre traspassos que estableixi la mateixa llei, els acords adoptats per la Comissió creada a l'empara de l'article 4 del Decret 2543/1977, del 30 de

setembre, relatius a la matèria afectada -els quals han d'ésser actualitzats-, i els serveis que van ésser creats o establerts per la Mancomunitat de Catalunya constituïda el 6 d'abril de 1914 i la Generalitat de Catalunya establerta per l'Estatut de Catalunya del 15 de setembre de 1932.

Article 5

-1 Els acords relatius al traspàs de serveis i recursos són adoptats per una Comissió Mixta integrada per representants de la Generalitat i de les quatre diputacions catalanes en un termini no superior a sis mesos a comptar del moment en què legalment es produeix la modificació de la titularitat de la competència. Les propostes de la Comissió s'han d'eleva al Govern de la Generalitat perquè les aprovi per decret.

-2 Els acords de la Comissió s'han d'adoptar per unanimitat. Si no es pogués adoptar l'acord de traspàs en el termini indicat en l'apartat anterior, el Govern de la Generalitat ha de formular la proposta corresponent, a la qual ha d'adjuntar les discrepàncies formulades en la Comissió, i l'ha d'eleva al Parlament de Catalunya perquè aquest determini els serveis a transferir. El Govern de la Generalitat ha d'aprovar el decret de transferència d'acord amb la decisió parlamentària.

-3 El Govern de la Generalitat ha d'informar el Parlament de Catalunya del compliment del que estableix l'apartat 1 d'aquest article.

Article 6

-1 Han d'ésser respectats als funcionaris i al personal afectats pels traspàs de serveis els drets de qualsevol classe i naturalesa que els corresponguin.

-2 Per a la determinació nominal dels funcionaris i del personal a transferir s'ha de seguir el procediment establert en la legislació de règim local.

Article 7

-1 L'Administració de la Generalitat i, quan correspon, les comarques subroguen les diputacions en els consorcis, les obligacions i els drets derivats dels convenis i en les relacions de dret públic o privat establertes per aquestes com a conseqüència del funcionament i la prestació dels serveis transferits, i també en la participació que els pogués correspondre en altres organismes o entitats, públiques o privades, relacionades amb els serveis esmentats.

-2 El que disposa l'apartat anterior s'entén sens perjudici de la participació que pugui correspondre a les diputacions per altres títols en els òrgans de les entitats creades abans de la modificació competencial, quan la legislació ho determini expressament.

Article 8

-1 Quan ho estableixi la llei, la distribució de competències a què es refereix l'article 4 pot ésser compatible amb el manteniment de funcions executives de les diputacions, en el qual cas aquestes funcions s'han d'exercir per delegació de l'Administració de la Generalitat.

-2 Mentre es mantindrà aquest règim, no es farà efectiu el traspàs de mitjans i recursos a què es refereixen els articles anteriors, sens perjudici que la Comissió Mixta determini els que han de quedar afectats al servei.

TÍTOL III

De les inversions provincials en obres i serveis municipals

Article 9

-1 Les diputacions provincials han d'ajustar l'exercici de llurs funcions de coordinació i de cooperació econòmica en les obres i els serveis de competència municipal a les regles següents:

- a) Les inversions que en el dit concepte s'efectuïn a càrrec dels pressupostos de les diputacions provincials s'han d'instrumentar exclusivament a través del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya.
 - b) D'acord amb el que assenyalen el Reial Decret 2115/1978, del 28 de juliol, la Disposició Transitòria Sisena, apartat 6, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i l'article 36.2.a de la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local, la Generalitat ha d'elaborar i d'aprovar el Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya.
 - c) Les diputacions provincials han de participar en l'elaboració del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya.
 - d) Els municipis de Catalunya han de participar en l'elaboració del Pla Únic d'Obres i Serveis.
- 2 El Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya s'integra en el Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local.

Article 10

- 1 El Parlament de Catalunya ha d'aprovar per llei les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure en el Pla.
- 2 El Pla s'ha de finançar mitjançant les aportacions següents:
- a) Les que la Generalitat rep a càrrec dels pressupostos de l'Estat, d'acord amb el que estableix l'article 2.2 del Decret 2115/1978, del 28 de juliol.
 - b) Les de la Generalitat a càrrec del seu propi Pressupost.
 - c) Les de les diputacions provincials, destinades a inversions en obres i serveis municipals.
 - d) Les dels municipis, mancomunitats o comarques beneficiaris del Pla, a càrrec de llurs recursos ordinaris, contribucions especials i operacions de crèdit.
- 3 En qualsevol cas, les aportacions de les diputacions s'han d'invertir en benefici de l'àmbit territorial respectiu.

TÍTOL IV

De la coordinació sectorial

Article 11

En els casos en què les lleis a què es refereix l'article 4 mantinguin a la província determinades competències, les mateixes lleis han d'establir les fórmules de coordinació entre l'Administració de la Generalitat i les diputacions provincials, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.

TÍTOL V

De les previsions financeres i pressupostàries

Article 12

- 1 En els supòsits de traspàs de serveis com a conseqüència de la modificació de les competències provincials, els recursos econòmics corresponents han de consistir en un percentatge de participació en els ingressos provincials, calculat d'acord amb els costos directes i indirectes del servei transferit i amb les despeses d'inversió real i de manteniment per al funcionament i el desenvolupament normal dels serveis. S'han d'establir els mecanismes o els criteris d'actualització automàtica de les dotacions econòmiques.
- 2 El règim anterior s'ha d'aplicar fins que la legislació sobre ingressos dels ens locals estableixi les fórmules de finançament adients, atenent les modificacions de la distribució de les competències locals que resultarà de l'aplicació d'aquesta Llei.

Article 13

-1 Les diputacions provincials, abans d'aprovar llurs pressupostos, els han de posar en coneixement del Govern de la Generalitat, el qual, en el termini de quinze dies, pot formular objeccions respecte a les previsions pressupostàries que no s'ajustin al Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, o a les directrius establertes pels plans de coordinació sectorial.

-2 En el cas que hi hagi objeccions, aquestes s'han de notificar a les diputacions afectades, per tal que siguin tingudes en compte en el moment d'aprovar llurs pressupostos.

-3 En el supòsit d'incompliment del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya o quan l'actuació de les diputacions no s'ajusti a les directrius dels plans de coordinació, el Govern de la Generalitat pot proposar al Parlament de Catalunya de suspendre les assignacions o les subvencions incloses en el Pressupost de la Generalitat destinades a finançar activitats pròpies de les diputacions provincials.

Disposicions addicionals

Primera

El Govern de la Generalitat, un cop constituïts els consells comarcals, ha de presentar al Parlament de Catalunya, en el termini màxim de tres mesos, una proposta per a exercir una de les dues vies d'iniciativa que estableix l'article 87.2 de la Constitució per tal d'obtenir, a través de l'alteració dels límits provincials, la integració en una sola província, denominada Catalunya, de les actuals províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona.

Segona

-1 Quan el Govern de la Generalitat exerceixi la iniciativa a què es refereix la Disposició Addicional anterior, haurà de presentar simultàniament al Parlament de Catalunya un projecte de llei que divideixi el territori de Catalunya en regions, agrupant les comarques d'acord amb llur realitat geogràfica, social, econòmica i històrica.

-2 El projecte ha d'establir les bases per a la desconcentració i la descentralització dels serveis de la Generalitat a fi de garantir que el procés d'unificació provincial no comporti concentració territorial dels serveis i allunyi els centres administratius dels ciutadans.

-3 Amb la finalitat que esmenta l'apartat 2 anterior, el projecte de llei s'ha d'ajustar als principis següents:

a) Creació d'un nombre de regions no inferior a cinc; per a la determinació del nombre i de l'àmbit territorial el Govern de la Generalitat ha de demanar prèviament informe a la Comissió de Delimitació Territorial.

b) Definició de la regió com a demarcació supracomarcal comuna per a la desconcentració territorial dels serveis dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat.

c) Determinació d'unitats territorials intraregionals, també comunes a tots els departaments, quan les especificitats pròpies de determinades zones del territori així ho aconsellin i, amb caràcter excepcional, d'àmbits territorials especials de gestió quan les característiques d'un servei concret així ho requereixin.

d) Establiment i regulació de la figura del representant de la Generalitat a la regió, amb funcions de coordinació i d'impuls dels serveis regionals i de comunicació i relació entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de la respectiva circumscripció.

e) Aplicació de les tècniques de la delegació i de l'assignació de la gestió ordinària dels serveis a les comarques, per a la realització de les funcions executives que, per l'estructura mateixa dels serveis o per llurs característiques, no requereixin un exercici directe, no necessitin unitat de gestió, ni comportin l'exercici de potestats de planificació o de coordinació.

Tercera

La Comissió Mixta establerta per l'article 5 s'ha de constituir un cop haurà entrat en vigor la primera de les lleis a què es refereix l'article 4 i s'ha d'ampliar amb una representació

comarcal tan aviat com es constitueixin els primers consells comarcals a l'empara de la Llei d'Organització Comarcal de Catalunya.

Disposicions Transitòries

Primera

Mentre les lleis no atribueixin íntegrament les competències a una sola Administració pública, o s'estableixi una altra forma de coordinació d'acord amb l'article 11, continua en vigor el Decret 354/1983, del 4 d'agost, de Creació i Funcionament de les Comissions de Coordinació entre la Generalitat i les diputacions catalanes en les matèries de cultura, ensenyament, obres públiques, sanitat i seguretat social, agricultura i esports.

Segona

Mentre el Parlament de Catalunya no estableixi els criteris per al finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, per a determinar les aportacions econòmiques dels ens locals és aplicable el Reial Decret 1673/1981, del 3 de juliol, pel que fa al finançament dels plans provincials d'obres i serveis.

A aquest efecte, les aportacions a càrrec del Pressupost de la Generalitat s'han de computar conjuntament amb les de l'Estat, i les aportacions de les diputacions s'han de calcular en funció de la distribució territorial del total d'aquelles aportacions.

Tercera

-1 El Govern de la Generalitat, en el termini de dos mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, ha de prendre les mesures necessàries per a iniciar la ràpida desconcentració i descentralització dels serveis de la Generalitat en el marc del que estableix la Disposició Addicional Segona.

-2 El traspàs de serveis de les diputacions catalanes a la Generalitat no ha de significar en cap cas que els ciutadans hagin d'adreçar-se a serveis centralitzats a Barcelona. Mentre no s'hagin creat les regions previstes a la Disposició Addicional Segona, els serveis existents s'hauran d'integrar en els serveis territorials corresponents.

Disposició Final

S'autoritza el Govern de la Generalitat perquè dicti les disposicions necessàries per al desplegament, l'execució i el compliment d'aquesta Llei. Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui d'aplicació aquesta Llei cooperin al seu compliment i que els Tribunals i autoritats als quals pertorqui la facin complir.

Barcelona, 4 d'abril de 1987

Jordi Pujol

President de la Generalitat de Catalunya