La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña

Josep Mir
xxx

1. Antecedentes.
1.1. La veguería en la Cataluña del Antiguo Régimen. 1.2. La opción comarcalizadora del catalanismo decimonónico. 1.3. La organización territorial de Cataluña durante la Segunda República. 1.4. Evolución del tema de la organización territorial de Cataluña bajo la dictadura.
2. El Estatuto de autonomía de 1979 y la legislación sobre organización territorial de 1987.
2.1. El modelo de organización territorial del Estatuto de autonomía de 1979. 2.2. Los consejos comarcales en las LOT de 1987. 2.3. Las diputaciones provinciales en las LOT de 1987. 2.4. El Área Metropolitana de Barcelona en las LOT de 1987. 2.5. La organización de la Administración de la Generalitat en el territorio .2.6. Una segunda conclusión.
3. La veguería en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña.
3.1. Breve referencia a las disposiciones estatutarias. 3.2. Naturaleza de las futuras veguerías. Apunte sobre la constitucionalidad del modelo. 3.3. Su ámbito territorial.
3.4. Organización y régimen electoral. 3.5. Competencias y recursos.

1. Antecedentes

1.1. La veguería en la Cataluña del Antiguo Régimen

El nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) establece, en los términos que veremos más adelante, que esta comunidad se organiza territorialmente en municipios y veguerías. Se quiebra así claramente el modelo por el que apostara el Estatuto de autonomía de 1979, basado formalmente en los municipios y las comarcas.

Con ello también se pone de actualidad un concepto, el de veguería, poco conocido por la opinión pública e incluso por buena parte de los operadores políticos y jurídicos de otras latitudes. De ahí la necesidad de ofrecer, antes que nada, unas breves pinceladas históricas y geográficas, a modo de presentación de la institución que comentamos.

La veguería es, históricamente, la división política y administrativa vigente en la Cataluña de los Austria, hasta los decretos de Nueva Planta (principios del siglo XVIII). Se trata, por lo tanto, de una división interior de Cataluña, establecida al servicio del gobierno interior de este territorio, en una época en la que esta comunidad gozaba, por expresarlo en términos actuales, de una amplia autonomía política en el marco de un modelo de Estado que todavía no había aplicado el modelo bastante más centralista que poco después caracterizaría a los Borbones.

A finales del siglo XVII Cataluña estaba dividida en doce veguerías, identificadas por la denominación de la ciudad capital respectiva: Figueres, Girona, Puigcerdà, Vic, Manresa, Cervera, Lleida, Talarn, Val d'Aran, Vilafranca del Penedès, Tarragona y Tortosa. La veguería no era, naturalmente, una entidad local o con funciones de representación de los intereses del territorio respectivo, sino mera circunscripción para el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del *veguer*, agente nombrado por las instituciones de gobierno político de Cataluña.

A raíz de los decretos de Nueva Planta, que si bien desapoderaron de poder político a las instituciones catalanas, mantuvieron sin embargo la unidad administrativa del Principado, se promulgó, en 1716, la división interior de Cataluña en corregimientos. Estos conservaron un grado muy elevado de continuidad con respecto a las veguerías, pues sólo se creó un corregimiento nuevo añadido a las doce veguerías citadas en el párrafo anterior (el de Mataró), aparte de disponerse el cambio de circunscripción de unas pocas poblaciones. A la división resultante de Cataluña en trece corregimientos debe añadirse –del mismo modo que a la división anterior en doce veguerías– la ciudad de Barcelona, que quedaba formalmente al margen de esas divisiones interiores.

La división en corregimientos se mantiene hasta finales del primer tercio del siglo XIX, cuando fue sustituida por la vigente división de Cataluña en cuatro provincias (1833) y por la división en partidos judiciales (1834).

Vemos, por lo tanto, que durante las etapas históricas inmediatamente anteriores a la organización territorial del liberalismo, en el marco de las cuales Cataluña gozaba de la consideración de unidad política o administrativa por las instituciones del Estado, el Principado disponía de una división interior en doce o trece (trece o catorce, si contamos Barcelona) unidades, división que perduró por más de dos siglos. En consecuencia, cabe hablar del binomio veguería/corregimiento como de la verdadera división interna tradicional o histórica de Cataluña.

Debemos tomar nota asimismo de que tanto las veguerías como los corregimientos fueron divisiones pensadas y usadas a los efectos de la administración interior del territorio (militar, judicial y administrativa), sin cumplir ningún tipo de función de gobierno o administración local, ni de representación de los intereses de las circunscripciones respectivas.

1.2. La opción comarcalizadora del catalanismo decimonónico

Con estos antecedentes, puede sorprender, al menos hasta cierto punto, que cuando a partir de mediados del siglo XIX empieza a consolidarse el catalanismo

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

político y su oposición a la división de Cataluña en cuatro provincias, se complemente pronto este planteamiento con la reivindicación de una división comarcal del Principado. Es en las llamadas Bases de Manresa (1892), probablemente el documento culminante del catalanismo político del siglo XIX, donde se puede encontrar por primera vez una formulación clara de esta reivindicación: al reconocimiento de Cataluña como unidad política y administrativa, se le añade la sustitución de la división provincial vigente por la comarcal, así como la atribución a la comarca de funciones representativas de su territorio.[1]

Observemos, pues, cómo el catalanismo moderno opone a la división interior de Cataluña en provincias no la tradicional de las veguerías, que se había prolongado en los corregimientos, sino una nueva división de base comarcal, mejor conectada con la realidad física y social del territorio, pero huérfana de antecedentes en lo relativo a su funcionalidad política o administrativa.

Este planteamiento comarcalista dominará las propuestas de organización territorial de Cataluña de la segunda mitad del siglo XIX y primer tercio del XX, y se explica como una consecuencia más del romanticismo y de la Renaixença, movimiento científico y cultural, más que político, con un importante componente naturalista, de exaltación de la realidad "natural" del país y de la voluntad de conocerla. Ello comportará, por un lado, el afán de basar las divisiones políticas y administrativas en las "realidades naturales" y, por otro, la realización de numerosos estudios sobre botánica, geografía y otras disciplinas científicas, con el fin de conocer mejor el propio país. Buena parte de estos estudios utilizan el concepto de comarca para analizar y describir la realidad física del territorio, y este mismo concepto de comarca tiene la dimensión "natural" que en esa época se reclama como fundamento para las divisiones administrativas, en contraposición a la "artificialidad" de la división provincial.

De este modo, tanto la actualidad científica de la comarca en muchos de los estudios de la época, como su carácter "natural", llevan a que esta entidad acabe reuniendo un grado considerable de adhesiones para acabar siendo la alternativa catalanista a la provincia, a los efectos de la división interior del territorio de Cataluña.

Durante los últimos años del siglo XIX y el primer tercio del XX se multiplicaron los estudios y las propuestas sobre la división de Cataluña en comarcas. Destaca el elevado grado de disparidad que puede advertirse entre unas y otras propuestas, de modo que si bien son numerosos los estudios y los pronunciamientos políticos que coinciden en que la comarca es una pieza clave para describir y estructurar la

1. La base 5 establece que "la división territorial sobre la que se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativos, administrativos y judiciales, tendrá como fundamento a la comarca natural y el municipio". Por su parte, la base 10 establece que "se reconocerá a la comarca natural la mayor latitud posible de atribuciones administrativas para el gobierno de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades. En cada comarca se organizará un consejo nombrado por los municipios de la misma, que ejercerá las citadas atribuciones".

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

organización territorial de Cataluña, casi todos divergen a la hora de concretar cuáles y cuántas deben ser estas comarcas.[2]

Cabe señalar, por otra parte, que durante la primera etapa del período indicado en el párrafo anterior (último tercio del siglo XIX y primeros años del XX) la mayoría de los estudios y de las propuestas de división comarcal que se publican tienen un cariz eminentemente geográfico, sin plantearse apenas la posible funcionalidad política o administrativa de este ente territorial. Es principalmente a partir de la segunda década del siglo XX cuando diversos expertos empiezan a elaborar y difundir propuestas concretas de utilización de la comarca como división política y administrativa de Cataluña.[3]

Estos antecedentes ponen de manifiesto la existencia de un debate muy intenso sobre la organización territorial de Cataluña, cuyas propuestas más emblemáticas son la oposición a la división vigente en cuatro provincias y la reclamación de su sustitución por una nueva división de Cataluña basada en las comarcas. La intensidad de este debate lleva a que estas reivindicaciones devengan elementos esenciales del ideario catalanista. De ahí la importancia que alcanzarán estas cuestiones durante la etapa de la Generalitat republicana.

1.3. La organización territorial de Cataluña durante la Segunda República

La oposición a la división provincial es, sin duda, uno de los rasgos más característicos del catalanismo político desde mediados del siglo XIX. Ya las llamadas Bases de Almirall (1868) reivindicaron la unidad política y administrativa de Cataluña y el reconocimiento de su capacidad para decidir su organización administrativa interna. Las principales propuestas posteriores del catalanismo político van en la misma senda, de modo que no es raro que culminen, durante la Segunda República, con la disolución de las diputaciones provinciales y su integración en la Generalitat, y con la supresión de los gobiernos civiles.

Efectivamente, una de las primeras decisiones de la Generalitat republicana (Decreto de 28 de abril de 1931; téngase en cuenta que la República se había proclamado apenas dos semanas antes, el 14 del mismo mes) es la supresión de las diputaciones provinciales y la correspondiente integración de sus recursos, servicios, funcionarios y competencias en la Generalitat. Se trató de una decisión que, si bien carecía de un fundamento jurídico sólido (en aquel momento todavía esta-

2. Antoni Aulèstia i Pijoan publica una lista de treinta y nueve comarcas (1887); Francesc Flos i Calcat propone una división de Cataluña en treinta comarcas (1895); un año más tarde, el mismo autor defiende un mapa de cuarenta y una comarcas; Norbert Font i Sagué publica un mapa de Cataluña dividida en treinta y cuatro comarcas (1897); Esteve Suñol propone una división del Principado en cuatro departamentos y cuarenta y dos comarcas (1897). Esta lista podría ser mucho más larga, pues entre 1898 y 1932 se publican en Cataluña más de veinte propuestas diferentes de división comarcal.

3. Los nombres más significativos de este fenómeno son los de Pere Pagès i Rueda, Cèsar August Torres, Josep M. Rendé, Rovira i Virgili, Pi i Sunyer, Valls i Taberner, Bofill i Mates, Josep Iglèsies y Pau Vila.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

ba vigente la legislación de régimen local de la Restauración, altamente favorable a las diputaciones provinciales), puede afirmarse que se amparó en la legalidad revolucionaria del momento, y en cualquier caso fue reconocida como legítima por el Gobierno de la República, como consecuencia lógica del hecho de haberse instituido la Generalitat.[4] Dicho de otro modo: parece darse por supuesto el carácter alternativo, no complementario, entre Generalitat y diputaciones en Cataluña, de modo que si se instituye la Generalitat, las diputaciones no tienen razón de ser, y quedan integradas en la organización de la Generalitat, que puede disponer de ellas a su conveniencia.

Por lo tanto, tan pronto el catalanismo tiene ocasión de llevar a la práctica sus planteamientos en materia de organización territorial, lo primero que hace es integrar en la Generalitat las diputaciones provinciales. Y es que la oposición a la división provincial trae su causa del hecho de que con ella se rompe la unidad política del Principado, privándole de una institución representativa de su conjunto. De modo que se rechaza la división de Cataluña en cuatro provincias porque con ella deviene imposible la relación formal del conjunto de Cataluña con las instituciones centrales del Estado. Por los mismos motivos, el Gobierno de la Generalitat también reclamaría al de la República la supresión de la figura de los gobernadores civiles en Cataluña, decisión que finalmente será efectiva a partir del 1 de enero de 1934.

Ahora bien, a pesar de la supresión de las diputaciones y la posterior de los gobiernos civiles, la Administración que les sustituye se sigue organizando en sede provincial. El mismo Decreto de la Generalitat de 28 de abril de 1931, que suprime las diputaciones provinciales, crea la figura de los comisarios de la Generalitat, que serán los responsables de ejercer buena parte de las funciones de las diputaciones provinciales, y que ejercerán sus competencias en el ámbito provincial. Asimismo, cuando se suprimen los gobernadores civiles en Cataluña, sus funciones también son asignadas a los comisarios de la Generalitat, que las continuarán ejerciendo en las mismas circunscripciones provinciales.

Probablemente sea debido a la consolidación efectiva de las provincias, que en aquel momento llevaban casi un siglo de vigencia, así como a la falta de una división alternativa razonablemente útil para sustituirlas como división administrativa, lo cierto es que durante la Segunda República el gobierno y la administración de la Generalitat siguió funcionando territorialmente en base provincial, a pesar de la supresión de la provincia en su dimensión de ente local (las diputaciones) y a pesar de la práctica desaparición de la Administración periférica del Estado en Cataluña. Ello significa que la Generalitat republicana no rechaza la funcionalidad administrativa de la división de Cataluña en las cuatro provincias vigentes, sino el hecho de que con ella se prive a Cataluña de una única institución política de carácter repre-

4. El Decreto del Gobierno español de 21 de abril de 1931, sobre gobierno y administración de las provincias, en su artículo sexto señala que "restaurada la Generalitat al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron de su territorio las diputaciones provinciales".

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

sentativo, o que se debilite esta institución política única, cuando exista. En otras palabras: la prioridad del catalanismo político, en materia de organización territorial, durante la Segunda República no es modificar la división que se usa para gobernar y administrar el territorio, sino incidir sobre la titularidad de estas funciones de administración y gobierno, que se transfieren desde las diputaciones y desde los órganos de la Administración del Estado a la Generalitat.

Tal como se ha apuntado, la obra de la Generalitat republicana en materia de organización territorial complementa su oposición, en los términos apuntados, a la organización provincial, con la reivindicación de una nueva división llamada a sustituirla, en sede comarcal, y con los trabajos y debates que serán necesarios para definirla y aplicarla.

A los pocos meses de la instauración de la Generalitat provisional, el Decreto de 16 de octubre de 1931 constituyó la ponencia que debía redactar una propuesta de nueva organización territorial de Cataluña. Sorprende el hecho de que la iniciativa para constituir esa ponencia surja del consejero de Cultura, departamento al cual quedaría adscrita la citada ponencia durante la primera etapa de su funcionamiento. A partir de este dato, cabe entender que la iniciativa de establecer una nueva organización territorial tiene más a ver con el desarrollo de los rasgos identitarios del catalanismo que con el diseño de modelos organizativos para ejercer funciones administrativas y de gobierno.

La ponencia que debe redactar una propuesta de nueva organización territorial de Cataluña nace, por otra parte, sin una definición clara de los objetivos y funcionalidad de esa nueva división que se le encarga. A pesar de repetidos requerimientos en este sentido, el Gobierno de la Generalitat en ningún momento precisó a los miembros de la ponencia la utilidad administrativa o política que debía corresponder a las futuras comarcas. No parece que nadie de la época se planteara que las comarcas debieran tener la naturaleza de entes locales: aparte de que no hay ningún pronunciamiento expreso en este sentido, las comarcas no son citadas en absoluto por la Ley municipal de Cataluña (1933-1934). Con estos antecedentes, la ponencia elaboró su propuesta de división comarcal intuyendo que debería servir a los efectos de organizar la administración y el gobierno de la Generalitat en el territorio.

La ponencia basó sus tareas en diversos elementos de conocimiento (los estudios y las propuestas publicados durante las décadas anteriores, la experiencia de los partidos judiciales, la opinión de los ayuntamientos, la estructura comercial), para acabar formulando una primera propuesta de división de Cataluña en veintiocho comarcas, que inmediatamente amplió a treinta y dos. En la formulación de esta propuesta la ponencia mantuvo deliberadamente un criterio reduccionista, con el afán de evitar una división excesivamente fragmentada, que sin duda resultaría excesivamente costosa si uno tiene en cuenta su finalidad, que no sería otra que la de organizar la Administración de la Generalitat en el territorio.

A pesar de esa orientación reduccionista, la primera propuesta de la ponencia fue considerada inviable por los sectores gubernamentales consultados, a quienes se les antojaría imposible sustituir con un número tan elevado de divisiones el

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

papel que, mal que bien, venía cumpliendo una división mucho más simple en cuatro unidades (las provincias). Ante estas primeras reacciones, la ponencia procede a formular una segunda propuesta, que consiste en dividir Cataluña en treinta y ocho comarcas, agrupadas en nueve veguerías o regiones. De este modo, el mapa comarcal resultante se acerca más a la realidad física del territorio y a las aspiraciones de sus pueblos, y se recupera la figura de la veguería para ofrecer una división mucho más apta que la comarcal para las necesidades del gobierno y administración de la Generalitat en el territorio. Ésta sería la propuesta que finalmente promulgó el Gobierno de la Generalitat, mediante el Decreto de 27 de agosto de 1936.

Obsérvese que en la promulgación de la organización territorial de Cataluña de 1936 concurren algunas circunstancias que, como mínimo, cabe calificar de chocantes: la división propuesta se acaba aprobando tal como fue formulada por la ponencia, pero con tres años de retraso, y ello a pesar de ser una cuestión esencial para el catalanismo político de la época; se promulga una vez ya empezada la Guerra Civil, cuando es de suponer que las prioridades y preocupaciones del país serían otras; y se aprueba sin pasar por el Parlamento, hecho que permite cuestionar seriamente su legitimidad.

Aprobada la organización territorial de Cataluña en treinta y ocho comarcas y nueve veguerías, en la práctica algunos organismos de la Generalitat, entre los años 1936 y 1938, procedieron a estructurar sus servicios sobre la base de esta nueva división, utilizando a estos efectos mucho más la división en nueve veguerías que la comarcal en treinta y ocho unidades.[5]

Resulta, por lo tanto, que lo más destacado de la organización territorial aprobada por la Generalitat en 1936 es la previsión de organizar la Administración pública sobre la base de una división del territorio en nueve veguerías, de modo que la comarca acaba teniendo una utilidad nula como división administrativa. A pesar de haber sido el punto de referencia principal de los estudios y de las propuestas de organización territorial de Cataluña durante el medio siglo anterior, en la práctica los gobernantes de la Generalitat republicana reconocen a la comarca escasas aptitudes como división política o administrativa, tanto a los efectos de Administración local, como a los de división para la Administración periférica de la Generalitat.

En cambio, la veguería, mucho más marginal en el debate político y científico, conecta mucho mejor, sin embargo, con las necesidades de organización de la Administración pública. No debe extrañarnos, pues es la veguería, en mucha mayor medida que la comarca, la división que tuvo una larga experiencia –especialmente larga y nada remota, si tenemos en cuenta su similitud con los corregimientos borbónicos– como división al servicio del gobierno interior de Cataluña.

5. En las páginas XXV y siguientes de la obra de E. Lluch y O. Nel·lo, *Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la ponència (1931-1936)* (Diputación de Barcelona, 1983), se nos ofrece una lista muy completa de las aplicaciones de que fue objeto la organización territorial de 1936 durante los años inmediatamente posteriores a su aprobación.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

1.4. Evolución del tema de la organización territorial de Cataluña bajo la dictadura

Tras la Guerra Civil se restablece, a todos los efectos, la división provincial en Cataluña, y es abolida la división en comarcas y veguerías de 1936. En relación con el tema que nos ocupa, hay algunos datos de la etapa franquista que conviene tener en cuenta.

En primer lugar, se procede a una profunda reorientación de las funciones de las diputaciones provinciales, que cada vez se centrarán más en sus actividades de cooperación con el establecimiento y gestión de obras y servicios de la competencia municipal. A pesar de que desde un punto de vista político las diputaciones ejercen esta función bajo un férreo intervensionismo del Estado,[6] no cabe duda de que sirvió para dar una orientación radicalmente nueva a su papel, así como para ofrecer una justificación más sólida de la existencia de las mismas. Esta nueva funcionalidad de las diputaciones, esencial para el funcionamiento del modelo español de Administración local, contribuye a consolidar el espacio provincial, no sólo como ámbito de gobierno y administración al servicio de la Administración periférica del Estado, que venía siendo lo más destacado del mismo, sino también como Administración local. Y, de rebote, contribuye también a justificar, más allá de la oportunidad o de la legitimidad de la división provincial, la conveniencia de un ámbito de Administración local de carácter supramunicipal, como espacio de cooperación con los municipios.

En segundo lugar, la citada consolidación de la provincia bajo la dictadura no es óbice para que durante la última etapa del régimen empiecen a plantearse divisiones complementarias –y en algún caso alternativas– a la misma. El ejemplo más notable –pero no el único, como enseguida veremos– es la Ley de bases del Estatuto de régimen local, promulgada el 19 de noviembre de 1975, que preveía la posibilidad de institucionalizar áreas metropolitanas, la de hacer mancomunidades de diputaciones y la de crear comarcas, todo ello en calidad de entes locales. A pesar de que esta parte de la Ley nunca tuvo efectividad política, pues esas bases no llegarían a ser articuladas, lo cierto es que expresa una cierta voluntad de abrir nuevos espacios en la organización territorial de la Administración española. Aparte de que plantea abiertamente la posibilidad de que estas nuevas divisiones o entidades, entre ellas las comarcas, puedan tener la naturaleza de ente local.

Estas referencias a comarcas y áreas metropolitanas por la citada Ley de bases no constituyen, ni mucho menos, un hecho aislado. Está la legislación urbanística (1956) y la creación, durante la década de los 1950, de las autoridades metropolitanas de Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia, que emplean cada vez más estos conceptos. Asimismo, son diversas las propuestas, tanto a nivel español, como de otros

6. Fue la Ley de presupuestos generales del Estado para 1960 la que creó la figura de los planes provinciales de obras y servicios, que es la que mejor expresa esta función cooperadora con los servicios municipales. En la formación, financiación y gestión de estos planes provinciales participan órganos y recursos estatales y de las diputaciones, jugando un papel determinante la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, formada mayoritariamente por funcionarios y autoridades de la Administración periférica del Estado, y presidida por el gobernador civil de la provincia.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

países europeos, que plantean la institucionalización del espacio comarcal –o similar– como fórmula para resolver los problemas de gestión de servicios y obras locales derivados de la fragmentación excesiva del mapa municipal.[7] A pesar de que estos planteamientos, a diferencia de los defendidos por el catalanismo político, no cuestionan la organización unitaria y substancialmente uniforme del Estado, lo cierto es que contribuyen a poner de actualidad la idea de la comarca, además de la del área metropolitana, y a nutrirla de una utilidad administrativa (de ente local) que la Generalitat republicana no acertó a darle.

En tercer lugar, acaecen también durante la dictadura algunos fenómenos que explican la actualidad del comarcalismo en el pensamiento catalanista dominante en la transición. Por un lado, el restablecimiento de la organización territorial de 1936 se integra plenamente en el corpus de las reivindicaciones catalanistas. Asimismo, la división comarcal aprobada por la Generalitat republicana va ganando reconocimiento cultural y social.[8]

Asistimos, por lo tanto, a un doble proceso, de utilización de la comarca en diversos planteamientos europeos y españoles de reforma de la Administración local, por un lado, y de recuperación ideológica y divulgación del ideal comarcalista por parte del catalanismo, por el otro. Los planteamientos de reforma que provienen del exterior servirán sin duda de punto de referencia para que los sectores catalanistas que defienden la comarca puedan proponer a la misma una utilidad administrativa que nunca había tenido: la de entidad local.

Estos diversos antecedentes, especialmente la tradición comarcalista del catalanismo, confluyen en el segundo Congreso de Cultura Catalana (1975-1977), cuyas resoluciones incluyen la reivindicación de una organización territorial propia para Cataluña, basada en la comarca. El impacto social y político del Congreso lleva a que ésta y otras de sus resoluciones sean asumidas pacíficamente por la práctica totalidad de fuerzas políticas y organizaciones sociales de Cataluña.

Otro elemento que tuvo una gran influencia en este proceso es el Informe de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, sobre "La reforma de la Administración local de Cataluña".[9] Este Informe asume las conclusiones del

7. Además de la referencia ya citada a la Ley de bases de administración local de 1974, pueden citarse los otros antecedentes siguientes: el artículo 45.2 de la Ley orgánica del Estado, que se refiere a la posibilidad de establecer "divisiones territoriales distintas de la provincia"; diversos organismos y servicios del Estado (ICONA, SENPA, Servicio de Extensión Agraria, Servicio de Inspección del Ministerio de Educación, Servicio de Recaudación del Ministerio de Hacienda, sanidad, organización sindical) se organizan sobre unidades territoriales diferentes a la provincia, a menudo de ámbito comarcal; los planes de desarrollo y los planes provinciales de obras y servicios promueven inversiones de ámbito comarcal.

8. Contribuyen sin duda a ello diversos factores, como es el caso de los diversos estudios sobre estructura económica comarcal encargados y publicados a partir de 1960 por algunas entidades financieras, la utilización de la comarca para la organización interna de algunas formaciones políticas y sindicales de la clandestinidad, así como la publicación, principalmente ya en los setenta, de diversos estudios científicos sobre la materia.

9. Este informe fue elaborado por una ponencia de la citada Academia, presidida por Josep M. Vilaseca Marcet e integrada por Octavi Saltor, Enric Argullol, Eduard Bofill y Josep Enric Rebés. El Informe se publicó en el número 4 de 1978 de la *Revista Jurídica de Cataluña*.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Congreso de Cultura Catalana en este ámbito y defiende una organización territorial de la Administración local de Cataluña basada en la supresión de las diputaciones y su integración en la Generalitat, y en la institucionalización de las comarcas, a las que atribuye un importante papel de Administración local, con la misión de asumir la gestión de los servicios municipales que requieran un enfoque supracomarcal o que desborden la capacidad de gestión de los pequeños y medianos municipios, y así evitar la traumática supresión de muchos de ellos. Este Informe tuvo una gran influencia en la redacción del artículo 5 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 y en la legislación catalana de régimen local y organización territorial de 1987.

A pesar de que los planteamientos comarcalistas dominan el panorama de las propuestas políticas y jurídicas de organización territorial de Cataluña durante la transición y primeros años de democracia, no podemos ignorar que en esa misma época se plasman o proponen medidas claramente divergentes de este modelo. Veamos algunos ejemplos: la institucionalización del Área metropolitana de Barcelona, que rompe la división comarcal en esa parte del territorio y la concepción uniformista que subyace bajo la misma; las propuestas de institucionalizar unidades de ámbito supracomarcal en el Ebro, el Pirineo o en Penedès; la sin duda influyente propuesta de Lluís Casassas y Joaquim Clusa, de sustituir los mapas municipal y comarcal de Cataluña por una organización basada en doscientas municipalías y en las veguerías,[10] así como la publicación de diversas propuestas de división de Cataluña en veguerías o regiones, por parte de instituciones o de expertos, a partir de 1945.[11]

1.5. Una primera conclusión

A modo de recapitulación, podemos concluir esta larga introducción histórica subrayando que, mientras la organización territorial interior de Cataluña en los siglos anteriores al liberalismo se basaba en la veguería y en el corregimiento, el catalanismo moderno que se desarrolla a partir de mediados del XIX opta por complementar su oposición a la división provincial con la reivindicación de una organización territorial propia basada en la comarca. En esta línea, la Generalitat republicana impulsa, a partir de 1931, la redacción de una división de Cataluña en comarcas, sin que nadie tenga clara la utilidad administrativa y política de las mis-

10. Este estudio-propuesta, titulado "L'organització territorial de Catalunya", fue publicado por la Fundación Bofill en 1981.

11. El Consejo Asesor de la Presidencia de la Generalitat en el exilio publica en 1945 un proyecto de división de Cataluña en cinco comisarías; Enric Lluch y Max Cahner, en 1965, publican una propuesta de división de Cataluña en ocho regiones; Lluís Casassas y Joaquim Clusa, en su informe citado de 1981, proponen una división en cinco áreas de Administración; Joan Rebagliato, en 1989, hace una propuesta de división regional en diez unidades, y Lluís Casassas y Joan Vilà, también en 1989, proponen una división en seis demarcaciones regionales. Estas propuestas están recogidas en el estudio "L'organització territorial de l'Administració pública de Catalunya", dirigido por Lluís y Jordi Casassas, y que no ha sido publicado.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

mas. De ahí que la organización territorial finalmente aprobada en 1936 se acabe basando, a efectos prácticos, más en las veguerías que en las comarcas.

También hemos visto las circunstancias que explican la actualidad de la comarca durante la transición y los motivos que llevarán al Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 (EAC 79) y a la legislación de régimen local de Cataluña de 1987 a configurarla como entidad local. A pesar de ser éstos los planteamientos dominantes, subyacen en Cataluña sectores y propuestas críticos con la comarcalización, y que propugnan otras opciones de organización territorial, algunas de ellas muy próximas a las veguerías.

2. El Estatuto de autonomía de 1979 y la legislación sobre organización territorial de 1987

2.1. El modelo de organización territorial del Estatuto de autonomía de 1979

El artículo 5 del EAC 79, inspirado directamente en las concepciones comarcalistas que en el siglo anterior dominaron los planteamientos sobre organización territorial del catalanismo político, empieza afirmando que la Generalitat de Cataluña se organiza territorialmente en municipios y comarcas. La comarca es, en consecuencia, pieza básica y necesaria de la organización territorial de Cataluña. Esta dimensión de entidad territorial, en el mismo plano formal que el municipio, comporta también automáticamente que se le atribuya naturaleza de Administración local.

Junto a municipios y comarcas, el otro nivel de organización territorial asumido por el artículo 5 del EAC 79 es la provincia, tanto en su dimensión de división territorial para los fines del Estado, como de entidad local. Con ello se certifica una organización territorial basada en tres niveles necesarios de administración local: municipios, comarcas y provincias.

El artículo 5 del EAC 79 también se refiere a otros posibles elementos de la organización territorial de Cataluña (demarcaciones supracomarcales, divisiones basadas en hechos metropolitanos o urbanísticos, divisiones para fines específicos), pero cuya existencia es del todo opcional para el legislador. Su simple mención, sin embargo, contribuye a generar la sensación de una excesiva complejidad en el diseño estatutario de la organización territorial de Cataluña.

El desarrollo legislativo de estas previsiones, tras el fracasado intento de 1980 de transferir el contenido de las diputaciones a la Generalitat,[12] se retrasa algún tiempo. En parte, debido a la voluntad de aguardar el contenido de la legislación estatal básica sobre organización local, que podría resultar altamente condicionante de

12. Se trata del precedente de la Ley 16/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat, que atribuye a ésta las competencias que las leyes asignaban a las diputaciones, con el correlativo traspaso de servicios, bienes, recursos y funcionarios. Las diputaciones deberían ser sustituidas por unos consejos territoriales, a los que se atribuían funciones meramente deliberantes. La sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 declararía la inconstitucionalidad de la citada Ley, aplicando por primera vez la doctrina de la garantía institucional.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

la catalana, como así sucedió. Y en parte debido también a la difícil plasmación de un consenso básico en la materia entre los grupos parlamentarios.

La Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) condiciona la viabilidad del modelo de organización territorial plasmado en el artículo 5 del EAC 79. Por una parte, porque garantiza la autonomía de las diputaciones y un contenido significativo de competencias provinciales, en gran medida articuladas en torno a la cooperación con y la coordinación de los servicios municipales, que hacen de las diputaciones un actor notable de la Administración local catalana, con un grado de protagonismo que la Generalitat no podrá evitar.

Por otra parte, porque al establecer los perfiles básicos de la Administración local comarcal (artículo 42), limita la capacidad de la Generalitat para configurar el mapa comarcal de Cataluña e impide, con el fin de defender un mínimo de competencias municipales ante la eventual institucionalización de las comarcas, un trasvase significativo de competencias municipales, incluso de los pequeños municipios, a las futuras comarcas.

Asimismo, la legislación estatal sobre financiación de las haciendas locales (Ley reguladora de las haciendas locales, de 1989, y las diversas leyes de presupuestos generales del Estado) ponen el acento en garantizar la suficiencia económica de municipios y provincias, aun a costa de impedir la redistribución de recursos destinados a estas entidades a otras administraciones locales. En este sentido, vale la pena destacar hasta que punto resulta vacío de contenido el artículo 48.2 del EAC 79, que atribuía a la Generalitat la competencia de canalizar y distribuir entre los entes locales de Cataluña la participación que les corresponda en los ingresos del Estado, competencia que por la acción de los sucesivos presupuestos generales del Estado, en una interpretación avalada por el Tribunal Constitucional,[13] queda reducida a la mera canalización de los recursos, sin capacidad alguna para incidir en su distribución.

De este modo, se acaba constatando cómo el modelo de coexistencia entre diputaciones provinciales y comarcas previsto por el artículo 5 del EAC 79 acaba siendo fuertemente desequilibrado por la legislación estatal a favor de la Administración local de ámbito provincial. La garantía de autonomía y competencias provinciales contenida en la LRBRL y, sobre todo, el compromiso financiero del Estado con municipios y provincias, en términos tan rígidos que la Generalitat no puede reorientar a favor de otras entidades locales, llevan inevitablemente a unas comarcas económicamente débiles y con un ámbito competencial en conflicto inevitable con las diputaciones.

Aparte de las limitaciones procedentes de la legislación estatal, otro factor que complica la elaboración de la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial es la dificultad en alcanzar un consenso básico en torno a estas cuestiones entre las principales fuerzas políticas de Cataluña. El debate sobre esta cuestión se centra en torno al Área Metropolitana de Barcelona, con posturas tan

13. Sentencia de 24 de mayo de 1990.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

enconadas que, de hecho, impiden un debate en profundidad sobre el resto de las cuestiones, incluidas comarcas y diputaciones.

Las leyes sobre organización territorial y régimen local de Cataluña (LOT) que deberían desarrollar el modelo del artículo 5 del EAC 79 se promulgan finalmente en 1987.[14] Desde el punto de vista de la cuestión que nos ocupa, lo más destacado de estas leyes es la sustitución de la antigua Corporación Metropolitana de Barcelona por dos entidades especializadas y por mecanismos de planificación y coordinación en el ámbito de la región metropolitana, la institucionalización de los consejos comarcales y la apuesta por limitar al máximo el papel de las diputaciones provinciales, todo ello en los términos y con el alcance que examinamos seguidamente.

2.2. Los consejos comarcales en las LOT de 1987

En relación con la institucionalización de los consejos comarcales, cabe plantearse por lo menos las cuestiones siguientes: la definición de su base territorial (mapa comarcal), su organización política y administrativa y sus competencias y los recursos previstos para ejercerlas.

Conocida la tradicional conflictividad científica y localista que, al menos en Cataluña, suele asociarse a los procesos de definición de la estructura comarcal, el Gobierno de la Generalitat optó por lo práctico: dar por bueno el mapa comarcal de 1936, al que tan sólo se le aplicarán algunas correcciones de escaso calado.[15] El mapa resultante es manifiestamente inadecuado a la realidad urbana y demográfica de la Cataluña de finales del siglo XX, de modo que mientras algunas de las comarcas carecen absolutamente del peso demográfico y económico mínimo para justificar una administración pública de cierta entidad, otras se nos presentan totalmente desdibujadas, integradas en fenómenos metropolitanos o de virtual continuidad urbana de mucho mayor alcance. En suma: la falta de adecuación a la realidad territorial de que adolecen muchas comarcas es un primer lastre para esta nueva Administración local catalana.

Por lo que se refiere al sistema de gobierno de los consejos comarcales previsto por la LOCC, se ha caracterizado por dos cuestiones que con frecuencia han llevado a la polémica: por una parte, el procedimiento de elección de los consejeros comarcales, que tradicionalmente ha primado a los municipios pequeños, en detrimento de los más populosos y, por otra, la presencia de los alcaldes, u otros repre-

14. Son las siguientes: Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales; Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña (LOCC); Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, y Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (LMRLC).

15. Por Ley 5/1988, de 28 de marzo, se crean tres nuevas comarcas (Pla de l'Estany, Pla d'Urgell y Alta Ribagorça), las tres de escasa entidad demográfica, y por Ley 3/1990, de 8 de enero, se aprueban diversos cambios de comarca por parte de unos cuantos municipios.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

sentantes del ayuntamiento, en los órganos del consejo comarcal, que la LOCC no acertó a garantizar satisfactoriamente.[16] Ambas cuestiones han contribuido a dificultar el funcionamiento político y administrativo de los consejos comarcales, con frecuencia y de manera especial su relación con el ayuntamiento capital.

La legislación catalana, por otra parte, no acierta a definir un contenido determinado y viable de competencias comarcales. Las únicas competencias que les atribuye directamente la LOCC son las de cooperación y asistencia a los municipios, en concurrencia con las del mismo orden que tienen atribuidas las diputaciones. La normativa sectorial, por su parte, tampoco les atribuye competencias significativas, más allá del caso aislado de los servicios sociales. En la práctica, lo más significativo de la actividad comarcal se basa en acuerdos o disposiciones de delegación, encomienda o colaboración, en relación con competencias de la Generalitat, de las diputaciones o de los municipios, con lo que ni de lejos se construye un ámbito competencial propio de los consejos comarcales.

El otro gran déficit de los consejos comarcales es el de su financiación. Si bien los artículos 43 y siguientes de la LOCC prevén diversas fuentes teóricas de ingresos comarcales, la única que realmente proporciona un núcleo mínimo de ingresos incondicionados a los consejos comarcales es su participación en los ingresos de la Generalitat, a través del Fondo de Cooperación Local de Cataluña. Se trata, sin embargo, de una cantidad demasiado reducida para poder financiar con ella los cuarenta y un consejos comarcales.[17]

A la vista de los déficits señalados, no es de extrañar que, después de cerca de veinte años de funcionamiento, los consejos comarcales catalanes presenten un balance bastante modesto. Está claro que no han alcanzado ni la adecuación territorial, ni la consolidación política y social, ni la dimensión económica o competencial, para devenir un nivel potente de Administración local, con capacidad para compensar las limitadas capacidades de gestión local propias de una estructura territorial municipal excesivamente fragmentada.

2.3. Las diputaciones provinciales en las LOT de 1987

En relación con las diputaciones provinciales, las LOT parten formalmente del planteamiento maximalista de intentar conseguir su supresión. Tan es así que la Ley que las regula (la 5/1987) se titula precisamente "del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales", y se limita realmente a eso, a regular las competencias provinciales, mientras no se den las condiciones que hagan posible su supresión e integración en la Generalitat.

16. Algunos de estos aspectos fueron corregidos por la Ley 8/2003, de 13 de junio, de modificación de la LOCC, lo que por cierto pone de manifiesto lo inadecuado de los planteamientos iniciales.

17. Los presupuestos de la Generalitat para el 2006 destinan a los consejos comarcales, en el marco del Fondo de Cooperación Local de Cataluña, un total de treinta y cinco millones de euros, lo que ni siquiera llega a proporcionar una media de un millón de euros por consejo comarcal, en lo que, no lo olvidemos, constituye su única fuente de ingresos incondicionados.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Este régimen provisional de las competencias provinciales tiene una orientación esencialmente reduccionista: limitar las competencias de las diputaciones a las estrictamente garantizadas por la LRBRL (las de cooperación con los servicios municipales), y someter su ejercicio a la férrea coordinación que implicaría su integración en el Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC).[18] Con esta finalidad, la Ley 5/1987 invita a las leyes sectoriales de la Generalitat a vaciar formalmente las diputaciones catalanas de las competencias de este orden que puedan corresponderles y a poner en marcha los correlativos procesos de transferencia de los servicios y recursos afectados a la Generalitat.

Transcurridos casi veinte años desde la promulgación de la Ley 5/1987, está claro que sus objetivos no se han alcanzado ni de lejos. Las diputaciones provinciales siguen existiendo en Cataluña, siguen jugando un papel destacado en el ámbito de las funciones de cooperación con los servicios municipales, que sólo en una muy escasa proporción integran en el PUOSC[19] y siguen gestionando diversas competencias y servicios de carácter sectorial, pues son muy pocos los transferidos a la Generalitat.

En resumidas cuentas, a pesar de los ambiciosos planteamientos de la Generalitat de reducir a la mínima expresión las diputaciones provinciales en Cataluña, la protección dada a estas instituciones por la jurisprudencia constitucional y la realidad de su capacidad económica y de sus actividades ofrecen el resultado de una administración local de ámbito provincial con notables prestaciones, especialmente en el campo de la cooperación, coordinación, colaboración y asistencia en relación con las obras y servicios de la competencia municipal.

2.4. El Área Metropolitana de Barcelona en las LOT de 1987

En el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, la apuesta de las LOT (en lo que constituyó realmente su principal objetivo político) es la disolución de la antigua Corporación Metropolitana de Barcelona, constituida en 1974, y que venía ejerciendo destacadas competencias en materia de urbanismo y transporte urbano, con una cierta tendencia a ampliarlas a otros servicios urbanos (principalmente agua y residuos).

18. En este sentido, cabe señalar que las previsiones de la citada Ley 5/1987 se complementan con las de la Ley 23/1987, de bases y financiación del PUOSC, cuyo artículo 2.1.c) obliga a las diputaciones catalanas a incluir en este plan de la Generalitat todas sus aportaciones económicas a la cooperación con las obras y servicios municipales.

19 Tras numerosos recursos jurisdiccionales que durante los últimos años han venido enfrentando la Generalitat con la Diputación de Barcelona, la STC 175/1998 vino a adoptar una especie de solución salomónica, afirmando que si bien es legítima la pretensión de la legislación catalana, de integrar en el PUOSC la cooperación financiera de las diputaciones con los servicios municipales, ello no es óbice para que, al margen de la cooperación financiera, las diputaciones puedan seguir ejerciendo con plena autonomía otras posibles manifestaciones de cooperación municipal, así como otras funciones (coordinación, por ejemplo) en relación con las obras y servicios municipales.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

La solución adoptada por el legislador catalán, cuya principal finalidad es la de redistribuir las competencias urbanísticas de la antigua Corporación Metropolitana entre la Generalitat y los ayuntamientos, pasa por mantener en el ámbito metropolitano únicamente la prestación de servicios de transporte urbano y de agua y residuos, a través de dos entidades especializadas, de ámbito territorial diferente,[20] mientras que atribuye al ámbito de la región metropolitana (espacio de dimensiones propias de una veguería) funciones de planificación y de coordinación en materia de política territorial, transporte de viajeros y recursos hidráulicos.[21]

La principal consecuencia de este planteamiento es la de frustrar lo que en los años ochenta era incipiente el proceso de institucionalización de una Administración metropolitana de Barcelona que habría podido combinar una cierta significación política y un considerable volumen de gestión. No parece que actualmente haya mejores perspectivas institucionales ni políticas para emprender de nuevo ese proceso.

La otra consecuencia, no tan manifiesta, pero sin duda significativa, es la formalización de un ámbito regional de intervención pública en materias tan importantes como la planificación territorial, la del transporte urbano y el agua, con participación de las entidades locales y de la Generalitat, y que anticipa la que con toda probabilidad acabará siendo la veguería de Barcelona.

2.5. La organización de la Administración de la Generalitat en el territorio

Al margen de la definición del modelo territorial de la Administración local, la otra cuestión que incide directamente en la organización territorial de Cataluña es la de la estructuración de los servicios territoriales de la Generalitat. Durante los primeros años de su restablecimiento la Generalitat organizó su Administración en el territorio sobre la base del mapa provincial. La inercia de los servicios transferidos (procedentes, en gran parte, de la Administración periférica del Estado, organizada en estructura provincial), unida a la falta de un modelo alternativo claro, así lo aconsejó.

Sin embargo, pronto se iniciarían procesos sectoriales que dieron como resultado divisiones singulares para determinados departamentos o servicios, divisiones que invariablemente daban lugar a añadir una, dos o, como mucho, unas pocas unidades más a las cuatro provincias. Divisiones, por otra parte, que no siempre eran coincidentes entre uno y otro departamento o servicio.

20. Se trata de la Entidad Metropolitana del Transporte, integrada por dieciocho municipios, y de la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos, Saneamiento y Residuos, integrada por treinta y dos municipios. Ambas son entidades locales, con un gobierno formado por los representantes de los municipios respectivos.

21. La Ley 7/1987 define el ámbito de la región metropolitana de Barcelona como el comprendido por las comarcas del Baix Llobregat, Barcelonès, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental. La Ley 1/1995, de 16 de marzo, de aprobación del Plan territorial general de Cataluña, amplia este ámbito de la región metropolitana con la inclusión de las comarcas del Garraf y del Alt Penedès.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Que la situación no era precisamente satisfactoria lo pone de manifiesto la disposición adicional segunda de la Ley 5/1987, que establece que cuando la Generalitat ejerza la iniciativa legislativa prevista en la disposición adicional anterior (la de convertir Cataluña en una sola provincia), deberá presentar al mismo tiempo ante el Parlamento catalán un proyecto de ley que disponga la creación de entre cinco y siete regiones, a las que define como "demarcación supracomarcal común para la desconcentración territorial de los servicios de los diversos departamentos de la Administración de la Generalitat".

Este planteamiento regionalizador de la Administración periférica de la Generalitat se confirma con la Ley 1/1995, de aprobación del Plan territorial general de Cataluña, que divide esta comunidad en seis ámbitos para la planificación territorial,[22] y establece en una disposición transitoria que "mientras no se legisle sobre la división de Cataluña en regiones, el Gobierno de la Generalitat ha de tener en cuenta subsidiariamente los ámbitos funcionales territoriales definidos por esta Ley, en lo que se refiere a la planificación de sus servicios".

En los años sucesivos el Gobierno de la Generalitat ha ido adoptando este modelo de organización regional de su Administración periférica. La primera medida significativa en este sentido fue el Decreto 79/2001, de 6 de marzo, que estableció una nueva Delegación Territorial de la Generalitat en las Tierras del Ebro, que se sumaba a las cuatro de ámbito provincial, dividiendo en dos la provincia de Tarragona. Más recientemente, el Decreto 229/2006, de 30 de mayo, creó las delegaciones territoriales de la Cataluña Central y del Pirineo (elevando a delegación territorial lo que desde principios del 2004 venía funcionando como subdelegaciones), de modo que en la actualidad puede afirmarse que, al menos formalmente, la Administración periférica de la Generalitat se organiza en sede regional o de veguería.

Obsérvese, en todo caso, como la misma legislación de 1987 (la LOT) que sitúa formalmente a la comarca en el centro del nuevo modelo de organización territorial de la Administración local, apuesta en cambio por la región (o veguería, en la terminología anterior, que se recuperaría pocos años después) para organizar la Administración periférica de la Generalitat, opción que se consolida efectivamente. El tiempo ha puesto de relieve hasta qué punto este divorcio es probablemente uno de los factores que explican la falta de consolidación de aquel modelo.

2.6. Una segunda conclusión

Lo cierto es que el modelo de organización territorial diseñado por las LOT de 1987, que nunca llegó a gozar de un grado óptimo de aceptación institucional y política, empieza a ser seriamente revisado en la legislatura de 1999-2003. Constituye una

22. Son los siguientes: Metropolitano (comarcas del Alt Penedès, Garraf, Baix Llobregat, Barcelonès, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental), Comarcas de Girona, Campo de Tarragona (comarcas de Alt Camp, Baix Camp, Baix Penedès, Conca de Barberà, Priorat y Tarragonès), Tierras del Ebro (comarcas de Baix Ebre, Montsià, Ribera d'Ebre y Terra Alta), Ponent (comarcas de Lleida) y Comarcas Centrales (Anoia, Bages, Berguedà, Cerdanya, Osona y Solsonès).

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

bueno prueba de ello el llamado Informe Roca, redactado por un grupo de expertos nombrados de común acuerdo por todos los grupos parlamentarios, entre cuyas conclusiones, además de una tímida (aunque mayoritariamente rechazada por las formaciones políticas) propuesta de supresión de pequeños municipios, destaca la que propone adecuar la división provincial a las seis o siete regiones en las que empezaba a organizarse la Administración periférica de la Generalitat, convirtiendo de este modo a la veguería división única a los efectos de Administración local, Administración de la Generalitat y Administración periférica del Estado.

De este modo, el ciclo que se inició en la transición con la apuesta unánime por la comarcalización de la organización territorial de Cataluña, reflejada en el artículo 5 del EAC 79, empieza a cerrarse con la reivindicación de la que había sido división tradicional de la Administración catalana anterior al liberalismo, la veguería, que pasa a ser la estrella del modelo de organización territorial del nuevo EAC.

3. La veguería en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña

3.1. Breve referencia a las disposiciones estatutarias

Aunque sólo sea para situar la cuestión, vale la pena empezar con una breve referencia sobre la consideración que merecen las veguerías (y también las comarcas) en el articulado del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña.

El capítulo sobre el gobierno local (el sexto) empieza con la determinación de su estructuración territorial: "Cataluña estructurará su organización territorial básica en municipios y veguerías" (artículo 83.1). El apartado siguiente se hace eco de las comarcas, que se caracterizarían por constituir el "ámbito supramunicipal", de acuerdo con lo que se regule por ley. En cambio, los demás entes supramunicipales que pueda crear la Generalitat deben basarse en la voluntad de asociación de los municipios.

Puede advertirse fácilmente el quiebro profundo en relación con el Estatuto de 1979: de basarse la organización territorial de Cataluña en municipios y comarcas, pasa a hacerlo en municipios y veguerías.

La comarca se mantiene, ciertamente, en el nuevo Estatuto, pero en un plano secundario, y sin constituir, como lo confirma el artículo 92 del mismo texto, una pieza básica de la organización territorial de Cataluña. Una posible consecuencia de este cambio de planteamiento es la de que algunas partes del territorio pueden acabar perfectamente sin organización comarcal.

El artículo 90.1 define a la veguería como "ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local" y también como "la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios". Doble naturaleza, pues, de ente local y de división al servicio de la Administración periférica de la Generalitat.

En su dimensión de ente local, el gobierno y administración autónoma de la veguería corresponde al Consejo de Veguería, que sustituye a las diputaciones provinciales (artículo 91). El último apartado de este mismo precepto precisa que "la

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

creación, la modificación y la supresión, y también el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías, son reguladas por ley del Parlamento", mientras que "la alteración de los límites provinciales, en su caso, se ha de llevar a cabo de acuerdo con lo que establece el artículo 141.1 de la Constitución".

Es decir: la apuesta del nuevo Estatuto de autonomía es que la dimensión de ente local de las provincias (la Diputación provincial) se integre en el Consejo de Veguería, en el ámbito territorial que determinen las leyes catalanas, sin perjuicio del mantenimiento de la provincia, a los efectos de los otros fines constitucionales (división para la Administración del Estado y de la justicia y circunscripción electoral). Pronto volveremos sobre ello.

Por su parte, el artículo 90.2 atribuye a las veguerías naturaleza territorial y autonomía para la gestión de sus intereses, atributos éstos de la naturaleza territorial y de la autonomía que, en cambio, no predica el artículo 92 en relación con las comarcas. Una nueva muestra de la indiscutible primacía que para el nuevo Estatuto tiene la veguería en relación con la comarca, también en tanto que ente local.

3.2. Naturaleza de las futuras veguerías. Apunte sobre la constitucionalidad del modelo

Los preceptos citados del nuevo Estatuto de autonomía apuntan claramente la necesidad de que confluya en las veguerías la doble condición de ente local y de división para organizar los servicios de la Generalitat en el territorio.

Se corrige de este modo el divorcio entre comarcas o diputaciones (Administración local) y regiones o veguerías (Administración periférica de la Generalitat) a que había llevado el modelo de organización territorial inspirado en el Estatuto de 1932.

La coincidencia de ambas funciones o finalidades en un mismo ámbito territorial va a fortalecer sin duda las futuras veguerías, a favor de las cuales cabe anotar por este motivo un doble logro: el de favorecer la simplificación de la organización territorial de Cataluña, por un lado, y el de facilitar la relación y la coordinación de la Administración local con la de la Generalitat, que coincidirán en el mismo espacio territorial, por el otro.

Sucede, además, tal como se ha puesto ya de manifiesto, que las veguerías, en su dimensión de entes locales, sustituyen a las diputaciones provinciales. Hay que interrogarse sobre los términos en los que va a producirse esta sustitución y sobre la viabilidad constitucional de la misma.

La citada sustitución sólo puede significar una cosa: que la dimensión de entidad local que el artículo 141 de la Constitución atribuye a las provincias va a ser cumplida, en Cataluña, por las veguerías. La constitucionalidad de esta opción aparece claramente admitida por el mismo artículo 141, cuyo apartado segundo establece precisamente que "el gobierno y administración autónomos de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo". De modo que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 91.3 del EAC, los con-

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

sejos de veguería vendrían a ser una de estas otras corporaciones de carácter representativo, alternativas a las diputaciones provinciales, a las que se encomienda el gobierno y administración autónoma de las provincias, es decir, su dimensión de entidad local.

Cabe interrogarse sobre si la constitucionalidad estricta de esta opción presupone o no la coincidencia de límites entre veguerías y provincias. Nadie cuestiona, ciertamente, que en amparo de lo dispuesto por el artículo 141.2 de la Constitución la Diputación provincial pueda ser sustituida por otra corporación de carácter representativo del mismo espacio provincial; de hecho, es lo que sucede en las provincias vascas (cuyas corporaciones representativas son las diputaciones forales), en las provincias canarias (cuyas corporaciones representativas son las mancomunidades interinsulares) y en las comunidades autónomas uniprovinciales, en las que son las propias instituciones autonómicas las que cumplen la función de gobierno y administración autónoma de la provincia.

La aplicación de un modelo similar en Cataluña no plantearía, desde luego, problemas de constitucionalidad. Para ello, bastaría con que coincidieran los límites de provincias y veguerías, en cuyo caso la sustitución de la Diputación por el Consejo de Veguería podría ampararse fácilmente en los antecedentes citados en el apartado anterior.

Pero no es éste el caso. Veguerías y provincias tienen, en Cataluña, perfiles territoriales muy distintos. Así ha quedado acreditado en los anteriores antecedentes. En la Cataluña preliberal había doce veguerías; nueve, según la división aprobada por la Generalitat republicana en 1936, y siete según el esquema vigente de organización de la Administración periférica de la Generalitat. Muy lejos todavía de las cuatro unidades provinciales que desde 1833 dividen el territorio de Cataluña.

Que veguerías y provincias son entidades territoriales distintas salta también a la vista del tenor literal del artículo 91.4 del EAC, cuya primera parte atribuye a la legislación catalana la creación y modificación de las veguerías, y a las leyes orgánicas la alteración de los límites provinciales.

Debemos interrogarnos, entonces, sobre si la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería es igualmente constitucional en el caso de que no coincidan en el mismo espacio territorial provincias y veguerías. Sin ir más lejos, en el caso actual de Cataluña, dividida en cuatro provincias y con una Administración periférica de la Generalitat organizada sobre la base de siete veguerías.

La viabilidad de esta opción puede justificarse en la evidente flexibilidad con la que el artículo 141 de la Constitución regula la función de la provincia como ente local. Téngase en cuenta que el apartado segundo de este precepto, después de admitir la sustitución de las diputaciones provinciales por otras corporaciones de carácter representativo, añade, en su apartado 3, que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", de modo que esas "otras corporaciones de carácter representativo" que contempla el apartado 2 bien podrían corresponder a las "agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" de que habla el apartado 3 del artículo 141.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Lo que este precepto de la Constitución vendría a garantizar, en cuanto a la función y naturaleza de Administración local de las provincias, es la existencia de instituciones representativas en el ámbito supramunicipal, definido por la agrupación de municipios, que por lo general será el provincial, pero que podría trasladarse a uno diferente, si así lo deciden los estatutos de autonomía. En cambio, las funciones de circunscripción electoral y de división al servicio de los fines del Estado, de mucha mayor trascendencia política, sólo pueden ser atribuidas a las provincias, cuya delimitación se petrifica hasta tal punto que sólo puede ser alterada mediante ley orgánica.

Esta interpretación flexible de la dimensión local de las provincias, compartida por diversas instituciones y analistas,[23] es también, por otra parte, la única coherente con las previsiones del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña. Ya nos hemos referido al trato diferente que merecen veguerías y provincias en su artículo 91.4 y la remisión que el mismo precepto hace a dos legisladores diferentes para establecer las delimitaciones respectivas.

Advertimos, por otra parte, que el artículo 160.3 del mismo Estatuto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva "en materia de régimen local de los entes locales que crea, a excepción de los que son garantizados constitucionalmente". ¿Qué ente local creado por la Generalitat es garantizado constitucionalmente? No es el caso del municipio, que no es creado por la Generalitat. Ni de las comarcas, las mancomunidades de municipios o las áreas metropolitanas, que no están garantizadas constitucionalmente. Ese precepto sólo puede referirse a la veguería, que es creada por la Generalitat y, en la medida que sustituye a las diputaciones provinciales, cumple también la garantía constitucional de la Administración local provincial.

También cabe alegar en defensa de esta tesis de la sustituibilidad de las diputaciones por consejos de veguería de ámbito territorial diferente al provincial la doctrina de la garantía institucional adoptada por nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981. Efectivamente, tras el concepto de veguería utilizado por el Estatuto catalán vigente se encuentra una dimensión territorial que tiene perfiles propios, perfectamente identificables en la tradición histórica, en el debate científico y en la realidad actual de la división usada por la Administración periférica de la Generalitat. Unos perfiles territoriales perfectamente diferenciables de los propios de las provincias, diferencia de dimensión territorial entre unos y otros entes que los redactores del Estatuto no podían ignorar. Por lo tanto, cuando el artículo 91.3 afirma que las diputaciones son sustituidas por los consejos de veguería, con ello el Estatuto apuesta claramente por transferir la función y naturaleza de ente local de las provincias a unas entidades de ámbito territorial diferente, las veguerías, cuya corporación representativa es el consejo de veguería.

23. Es el caso de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat (según un dictamen de la misma reproducido en las páginas 1295-1299 de Lluch y Nel·lo, "El debat de la divisió territorial de Catalunya", Diputación de Barcelona, 1984), de S. Muñoz Machado, J. Prats, E. Argullol, J. M. Vilaseca Marcet, J. Ortiz, J. Leguina y J. A. Santamaría Pastor, de acuerdo con las referencias que se aportan de todos ellos en J. Mir, *La reforma del règim local a Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Esta tesis, asimismo, puede beneficiarse también del valor interpretativo que, según el artículo 5 del propio EAC, cabe reconocer a la institución de los derechos históricos.[24] No vamos a debatir ahora sobre el valor jurídico que cabe dar a esta institución y al precepto citado. Pero sin duda algún valor deberá tener, por lo menos a efectos interpretativos. Observemos que los citados derechos históricos se proyectan, entre otros objetos, en el sistema institucional en que se organiza la Generalitat. Tal como consta en los anteriores antecedentes, la veguería es una pieza clave en la organización institucional histórica de la Generalitat, donde gozaba de unos perfiles claramente definibles, rotundamente distintos a los de las provincias.

Debemos concluir, por lo tanto, en que el Estatuto de autonomía vigente establece claramente que la naturaleza y función de ente local de las veguerías incorpora la función de gobierno y administración autónoma de las provincias a que se refiere el artículo 141 de la Constitución, de modo que en la organización territorial de Cataluña van a coexistir las provincias, en su dimensión de división para los fines del Estado y de circunscripción electoral (que son las cuatro vigentes, a no ser que por ley orgánica se alteren sus límites o su número), y las veguerías, agrupaciones de municipios cuya corporación representativa sustituye a las diputaciones, al tiempo que división para la Administración de la Generalitat en el territorio (y que actualmente son las siete que veremos seguidamente, sin perjuicio que por ley catalana se pueda modificar sus límites y su número, pero sin que éstos deban coincidir con los de las provincias). Esta conclusión puede ampararse perfectamente en el tenor literal de los apartados 2 y 3 del artículo 141 de la Constitución.

3.3. Su ámbito territorial

Ya se ha hecho referencia en páginas anteriores a que la Administración periférica de la Generalitat se organiza territorialmente, al menos en su referente político principal (la delegación territorial) en siete veguerías.[25] A tenor del debate político y científico de los últimos años, ésta es una cuestión que no puede darse por cerrada, pues no faltan quienes cuestionen la viabilidad de una veguería para el Pirineo, con poco más de cincuenta mil habitantes, ni los que reclaman, normalmente

24. "El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que este Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat" (artículo 5 del EAC).

25. Así se establece por los decretos 280/1986, de 9 de septiembre, que creó las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat en las demarcaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona; 79/2001, de 6 de marzo, que creó la Delegación Territorial del Gobierno de la Generalitat en las Tierras del Ebro, y 229/2006, de 30 de mayo, que creó las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat en la Cataluña central y en el Alt Pirineu y Arán.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

desde intereses locales, dos o tres veguerías más (la del Ter, en el eje Vic-Ripoll, o la del Penedès, por poner algunos ejemplos).

Está claro que la determinación del mapa de las veguerías será una de las primeras cuestiones que, en relación con esta materia, deberá abordar el legislador catalán. Aunque sólo sea por un motivo formal: la delimitación vigente se ha establecido por decreto y una cuestión de tanta entidad debe abordarse por ley, aparte de que así lo requiere expresamente el artículo 91.4 del Estatuto.

Pero es que, además, el debate científico, social y político existente en torno a esta cuestión reclama a gritos la intervención del legislador. Aunque el Estatuto no lo requiera, parece recomendable la formulación de una propuesta "técnica" por parte de la Comisión de Delimitación Territorial de la Generalitat (creada por las LOT, que le atribuyen la función de proponer la delimitación de las regiones, concepto que hoy debemos sustituir por el de veguería) y algún tipo de consulta institucional o/y social.

En este proceso de delimitación territorial de las veguerías debería tenerse especialmente en cuenta algún tipo de coordinación de sus límites con los provinciales, con los comarcales y con los de los juzgados de paz.

Ya ha quedado establecido que las veguerías no tienen por qué coincidir con las provincias. Pero, a los efectos de clarificar la coordinación y el funcionamiento de las diversas instituciones y las relaciones de los ciudadanos con las mismas, sería deseable que toda veguería quedara circunscrita dentro de una única provincia, de modo que, o bien coincidieran ambas entidades (que es lo que más o menos sucede actualmente en el caso de Girona), o bien la provincia se subdividiera en dos o más veguerías (que aproximadamente es el caso de las restantes actuales), sin que en ningún caso una misma veguería tuviera municipios de provincias distintas.

Se puede alcanzar este objetivo bien por la autocontención del legislador catalán (difícil en el caso de la delimitación de la futura veguería del Pirineo, que inevitablemente deberá contener comarcas actualmente adscritas a las actuales provincias de Lleida y de Girona), bien por dar impulso a una modificación parcial de los límites provinciales ante las Cortes, que no debería plantear excesivos problemas políticos si no incremente, que no sería el caso, el número de provincias.

En el caso de la coordinación entre los límites de las veguerías y de las comarcas, la solución está en las propias manos del legislador catalán, que es el competente para crear y delimitar ambas instituciones, y se justifica en la lógica dimensión supracomarcal que deben tener las veguerías, tal como acreditara la organización territorial de Cataluña de 1936.

En el caso de los partidos judiciales, también debe procurarse que ningún partido judicial tenga municipios correspondientes a más de una veguería, aunque sólo sea por el hecho de que, como veremos en un próximo apartado, el partido judicial será con toda probabilidad la circunscripción electoral de los consejos de veguería. De acuerdo con el artículo 107 del EAC, la Generalitat de Cataluña tiene capacidad de iniciativa legislativa para delimitar las divisiones para la administración de justicia, lo que sin duda le permitirá proponer la realidad de esta coordinación entre los límites de las veguerías y los propios de los partidos judiciales.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

3.4. Organización y régimen electoral

El modelo de organización política y administrativa de las veguerías establecido por el Estatuto de autonomía es muy parco: el gobierno y administración autónoma de estos entes corresponde al Consejo de Veguería, que está formado por los consejeros y el presidente, este último elegido por los consejeros, de entre sí mismos. Por lo tanto, el legislador tiene amplio margen de opcionalidad.

Una primera cuestión a dilucidar en relación con la organización política y administrativa de las veguerías, y también en relación con su régimen jurídico, es la de si en la regulación de esta materia la legislación catalana tiene competencia exclusiva o si, en cambio, estará vinculada por las bases estatales en materia de régimen local.

El artículo 91.4 del EAC remite plenamente a la legislación catalana el régimen jurídico de las veguerías. Asimismo, el artículo 160 del EAC atribuye a la competencia exclusiva de la Generalitat el régimen jurídico y la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por ella misma, y éste es el caso de las veguerías. Por lo tanto, debemos concluir en que la legislación catalana tiene plena capacidad y plena autonomía para determinar la organización y el régimen jurídico y de funcionamiento de los consejos de veguería, sin sujeción, por lo tanto, a lo dispuesto por las bases estatales en materia de régimen local.

Cuestión distinta es la relativa al régimen electoral. En relación con este punto, el artículo 160.3 del EAC establece, tal como se ha referido anteriormente, que "corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que crea, a excepción de los que están garantizados constitucionalmente". Y ya hemos visto que el único ente local creado por la Generalitat y, al mismo tiempo, garantizado constitucionalmente es la veguería.

De modo que la regulación del sistema electoral de las veguerías no podrá ser catalana, sino estatal. Y, en pura lógica, no puede ser otra que la legislación prevista para las diputaciones provinciales. Puesto que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones, ejerciendo las funciones de Administración local que corresponde a éstas, tiene un cierto sentido aplicarles el mismo sistema de representación política vigente para el resto de diputaciones provinciales. Se trata, como es sabido, de un sistema de elección indirecta, a partir de los votos obtenidos por cada candidatura en las elecciones municipales, y en el cual juega un papel muy destacado el partido judicial, en calidad de circunscripción electoral. Por lo tanto, la aplicación del modelo requiere una previa adecuación de los partidos judiciales al mapa de les veguerías.

3.5. Competencias y recursos

En la medida que sustituyen a las diputaciones provinciales, corresponden automáticamente a las veguerías, en su dimensión de entes locales, las competencias y los recursos que las leyes estatales (en todo caso, la legislación básica de régimen local y la de haciendas locales) atribuyen o asignan a las diputaciones. Por lo tanto,

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

a partir del mismo momento de su creación, las veguerías van a contar, prácticamente sin solución de continuidad, con un paquete significativo de competencias y de recursos económicos.

Naturalmente, en lo tocante a los recursos, y también en relación con sus actuales patrimonios, servicios y empleados, lo que corresponde a las actuales diputaciones deberá distribuirse, si es el caso, entre los consejos de veguería que vayan a sustituirlas. Sin duda, no será una tarea fácil, en relación con la cual la legislación catalana deberá establecer los criterios, que deberán ser inevitablemente aplicados con la participación de los consejos de veguería implicados.

Además de heredar las competencias que actualmente ostentan las diputaciones provinciales, los consejos de veguería probablemente también serán destinatarios de nuevas competencias atribuidas por la legislación de la Generalitat. En este sentido, el artículo 84.2 del EAC afirma que los gobiernos locales de Cataluña (que son los municipios y las veguerías) deben ostentar competencias sobre una larga lista de materias.

La legislación catalana de los últimos años ha puesto todo su empeño en vaciar de competencias a las diputaciones provinciales. Es de suponer que esta actitud cambiará substancialmente en relación con las veguerías, que, a diferencia de las diputaciones provinciales, tienen la consideración de instituciones propias de Cataluña. No sería de extrañar, por lo tanto, a medio plazo, un cierto desarrollo competencial de las veguerías, en relación con lo que viene correspondiendo a las diputaciones provinciales.

ISBN: 978-84-611-7006-7 Institut de Dret Públic

Anuario del Gobierno Local 2006
ISBN: 978-84-611-7006-7

Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic