



Universitat Autònoma de Barcelona

**Les vegueries com a institució pròpia de govern
local intermedi a Catalunya**

***Anàlisi de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries i la
seva possible implementació a Catalunya***

Autor: Sergio Suárez Martínez

Tutora: Marta Franch i Saguer

Treball de Fi de Grau de Dret

9 de maig de 2019

Curs 2018-2019

"Catalunya s'ha de posar a treballar més que mai per ser ben forta i ben pròspera, i servir d'exemple per als altres pobles d'Espanya"
Josep Tarradellas i Joan, 125è President de la Generalitat de Catalunya

INDEX

Resum	5
1.Introducció	6
2. Objecte, metodologia i estructura	7
2.1- Objecte d'estudi	7
2.2- Objectius i hipòtesis.....	7
2.2.1- Objectius	7
2.2.2- Hipòtesi.....	8
2.3- Metodologia.....	8
2.4 Estructura	9
3. Marc teòric	10
3.1 Models alternatius de distribució territorial a Espanya	14
3.1.2 El cas del País Valencià	15
4. Context històric: creació del concepte de vegueria.....	17
5. Plantejament del sistema per vegueries	21
5.1 El paper dels governs locals intermedis: entre la vegueria i la província.....	23
6. Construcció del sistema per vegueries	24
6.1 L'informe Roca	25
6.2 La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya.....	26
7. Anàlisi de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries	27
7.1 Estructuració de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries.....	28
8. Constitucionalitat de les vegueries dins la Constitució de 1978.....	41
9. Conclusions	48
10. Bibliografia	50
10.1 Doctrina.....	50
10.2 Actes legislatius	52
10.3 Sentències.....	52

Art. (article)

Arts. (articles)

CE (Constitució Espanyola)

CCAA (Comunitat Autònoma)

EA (Estatut d'Autonomia)

EAC (Estatut d'Autonomia de Catalunya)

EAPV (Estatut d'Autonomia del País Valencià)

LO (Llei Orgànica)

TC (Tribunal Constitucional)

RESUM

Aquest treball intenta fer una aproximació al que entenem per vegueria i la seva relació amb altres Administracions Públiques tant a nivell local, autonòmic com estatal. S'estudiaran tant la creació del concepte de vegueria i les seves competències, el seu plantejament i construcció arran l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, el debat i votació de la Llei que va establir per primera vegada aquesta institució de govern local com a pròpia del sistema polític i administratiu català així com les sentències del Tribunal Constitucional que han anat adaptant la legalitat o no d'aquest organisme com possible solució a un problema històric que encara no ha sigut resolt amb suficient altura per part del legislador.

Paraules clau: vegueria, govern local intermedi, llei, sentència, govern local intermedi, Administració Pública, Constitució espanyola, Estatut d'Autonomia, Catalunya.

1. Introducció

Aquest treball de fi de grau té el propòsit de donar a conèixer una divisió territorial i administrativa pròpia de Catalunya que intentarà fer reflexionar sobre la seva idoneïtat o no en el sistema polític actual.

Actualment, són moltes les organitzacions i actors polítics, socials i econòmics que intenten oferir uns nous models organitzatius tant a nivell estatal com català per donar resposta a les diferents demandes que part de la ciutadania té. Dins dels diferents models, diversos partits i actors aposten per la re-centralització de competències i serveis com a model de futur que implicaria limitar molt la autonomia de les Comunitats Autònomes. Aquest model, cada vegada més nombrós dins de la societat i els partits polítics estatals es contraposa amb la idea d'una descentralització encara més important i amb una nova distribució de les competències entre Administracions que tingui la forma de l'Estat federal semblant a Alemanya. Entre aquests dos sistemes existeixen també els autonomistes (aquells que no consideren oportú canviar res de l'actual sistema) i els nacionalistes i sobiranistes (aquells que busquen una conquesta de totes les competències cap a la construcció de nous Estats sobirans en virtut del dret a la autodeterminació dels pobles).

Dins de Catalunya, però, també hi ha un cert debat sobre quin model organitzatiu territorial hauria de ser l'imperant. En primer lloc, aquells que busquen una re-centralització de competències pròpies, aquells que aposten pel manteniment de l'actual sistema repartit entre municipis, províncies i comarques i el que aposten per la substitució de les províncies i- en menor mesura- de les comarques per ser renovades en una històrica institució pròpia de Catalunya com és la vegueria.

Aquesta investigació precisament buscarà trobar un equilibri entre l'actual divisió administrativa al nostre país i com les vegueries podrien ser una eina útil o no per tal de millor la qualitat dels nostres serveis i estructures de poder.

Per tant, aquell treball d'investigació es vol centrar en la figura de la vegueria i la seva interacció amb altres ens locals existents a l'Estat i a Catalunya. Com i per

què es útil la vegueria a la Catalunya del futur. I, sobretot, entendre per què hi ha diversos actors de la vida pública de Catalunya que consideren imprescindible abordar un altre cop el debat sobre les vegueries anys després de la suspensió de la Llei del 2010 per part del Tribunal Constitucional.

Aquesta recerca només intentarà, des d'un punt de vista històric i tècnic, donar una resposta a una divergència que porta massa anys enquistada i que cal abordar amb maduresa i empena un altre cop per tal de millor aquella feina feta durant els primers anys del segle XXI.

2. Objecte, metodologia i estructura

2.1 L'objecte d'estudi

Aquesta investigació té com a objectiu estudiar que és la vegueria des de la seva perspectiva història fins a com s'entén la mateixa després de la segona meitat del segle XX amb la reinstauració democràtica i els diferents intents d'implementació, mitjançant l'estudi i les comissions d'experts fins arribar a la llei aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2010 i el seu posterior recurs d'inconstitucionalitat que va apartar, al menys temporalment, la implementació d'aquesta figura a Catalunya.

2.2 Objectius i hipòtesis

2.2.1 Objectius

L'objectiu general d'aquesta investigació és analitzar si la divisió administrativa intermedi basada en la figura de les vegueries és més eficient de cara a la prestació de serveis públics als ciutadans que la formada actualment per les províncies.

Els objectius concrets d'aquesta investigació són:

1. Analitzar per què va sorgir aquesta figura durant l'Edat Mitjana
2. Analitzar per què el catalanisme sempre ha reivindicat aquesta figura com a pròpia de Catalunya

3. Analitzar quines serien les funcions pròpies d'aquesta figura i quina seria la seva relació amb l'Administració de la Generalitat i els municipis
4. Analitzar si seria incompatible la figura de les vegueries amb les comarques
5. Analitzar com es van elaborar i per què els diferents informes, comissions i debats fins aconseguir l'aprovació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries.

2.2.2 Hipòtesis

El canvi de lògica política d'una part de la societat catalana ha fet mirar cap a un autogovern més ampli a gran part de les formacions polítiques amb representació parlamentària a Catalunya i, fruit d'això, ha sorgit un fenomen de substitució de totes aquelles figures que es puguin semblar a les aplicades a Espanya amb un objectiu d'implantació de noves a Catalunya, amb característiques i funcionament propi.

2.3 Metodologia

La metodologia que es seguirà per al desenvolupament d'aquell treball d'investigació es centra en l'estudi de documents primaris i secundaris. S'utilitzen treballs d'investigació, articles d'experts, informes elaborats per la Generalitat, anàlisis, la pròpia Llei 30(2010, de 3 d'agost, de vegueries i el recurs d'inconstitucionalitat de la mateixa. Igualment, per a l'estudi de la institució i l'intent d'implementar-lo com a ens d'administració pública s'utilitza, principalment, documents primaris com la pròpia llei i anàlisis de professors de dret administratiu experts en la matèria així com diferents sentències del Tribunal Constitucional analitzant la constitucionalitat o no de les vegueries dins de l'ordenament jurídic espanyol.

També es vol investigar de forma específica els factors determinants de caire històric i polític que determinen el per què de les vegueries com a govern

intermedi i si són realment una eina útil per als ciutadans més enllà de la retòrica emocional que pot tenir una institució pròpia de Catalunya. Per això, s'analitzaran altres casos com el País Valencià per fer una petita comparativa en si té relació amb

2.4 Estructura

En primer lloc la investigació es centra en el marc teòric per entendre que és una vegueria (no es un concepte molt conegut per la majoria de la ciutadania), alhora que analitza quina definició li dóna els textos legals de referència a Catalunya, com L'Estatut d'Autonomia o la Constitució. També s'intenta explicar que són províncies, els municipis i les comarques com a parts imprescindibles avui en dia en l'Administració pública catalana.

Després de saber què són exactament aquests conceptes el treball intenta donar una visió històrica del què són les vegueries i la seva relació amb altres figures històriques implementades a Catalunya al llarg dels anys d'autogovern més o menys intens que ha tingut. Posteriorment, el treball es centra en el plantejament i construcció del sistema per vegueries analitzant els diferents informes i comissions creades pel Govern de la Generalitat per tenir una orientació per tal de desenvolupar una futura Llei.

Després d'una primera part molt més teòrica, el treball es centra principalment en analitzar la llei aprovada pel Parlament de Catalunya l'any 2010 i quina va ser la posició de tots els grups per la seva aprovació final. Es podran escoltar les posicions dels portaveus de les diferents opcions amb representació en aquell moment sobre la idoneïtat o no de la seva implementació.

En tercer lloc, el treball té un pilar fonamental que es l'anàlisi del recurs d'inconstitucionalitat presentat i els arguments jurídics donats per vetar qualsevol implementació de les vegueries com administració intermèdia entre la Generalitat i els Ajuntaments. En definitiva, analitzar quin factor la fa inconstitucional dins els paràmetres de la CE 1978.

Per últim, aquest treball intenta fer una reflexió general sobre el sistema administratiu existent a Catalunya, les seves fortaleeses i les seves mancances i si cal en el futur immediat plantejar un altre com les vegueries com a font de treball per l'elaboració d'una nova llei en els propers anys rectificant la llei del 2010 o bé ampliant-la tot i les possibles inconstitucionalitats que pot tenir.

3. Marc teòric

Actualment, Catalunya està constituïda sobre un sistema territorial i administratiu que es divideix en tres categories diferents en base al principi de competència. Aquesta distribució emana del que estipula l'article 137 de la Constitució Espanyola de 1978 (en endavant CE) en relació a l'organització administrativa i territorial de l'Estat Espanyol que diu *“el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.¹ En conseqüència, la CE permet la descentralització de poder en diversos ens amb personalitat pròpia en base al principi de competència que són el municipi, la província i les Comunitats Autònomes (en endavant CCAA) que es vulguin constituir d'acord amb la pròpia CE. Per tant, aquestes tres institucions esmentades amb anterioritat són les bàsiques que han de ser respectades en tot moment alhora d'organitzar l'Administració Pública (en endavant AP) a les diferents esferes i, alhora, cap la possibilitat de crear noves estructures administratives però sempre que es respectin els límits i funcions bàsiques atorgades per la Norma Suprema.

¹ Constitució Espanyola de 1978. Aprovada per les Corts Generals el 31 d'octubre de 1978 i ratificada pel poble espanyol en referèndum el 6 de desembre de 1978.

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Consulta: 18 de febrer de 2019

Davant d'aquesta situació en la qual la CE recull la obligatorietat del municipi, la província i la CCAA (si s'escau) com a model territorial, Catalunya va decidir, amb l'aprovació del primer Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant EAC) després del franquisme l'any 1979 donar a Catalunya una distribució basada en la forma de CCAA i, amb el que respecta a l'Administració Local, dividit en municipis, províncies i vegueries.

En primer lloc, cal definir que es un municipi. L'article 86 EAC ho defineix com *“l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics”*.² Alhora, l'apartat segon del mateix article manifesta quin serà el seu principal òrgan d'administració i de govern: *“el govern i l'administració municipals corresponen a l'ajuntament, format per l'alcalde o alcaldessa i els regidors. S'han d'establir per llei els requisits que s'han de complir per a l'aplicació del règim de consell obert”*.³

Per tant, podem definir el municipi com l'organització territorial bàsica de Catalunya i l'instrument que crea la Constitució per ser la principal eina del dret local per prestar els serveis que els ciutadans necessiten en els seus respectius pobles i ciutats.

D'altra banda, l'EAC, aprovat per la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol de 2006⁴, estableix al seu article 83.1 que *“Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries”*⁵.

En base a aquest article del nostre Estatut, diverses institucions i formacions polítiques van considerar oportú durant els anys posteriors a la seva aprovació la implementació al territori català d'una divisió territorial i administrativa diferent a la vigent actualment entre municipis, comarques i províncies, basada fonamentalment en el manteniment de la institució bàsica del municipi com a

² EAC 2006, article 86: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48089.pdf> Consulta: 18 de febrer de 2019

³ *Ídem*

⁴ Publicat en el BOE núm. 172, de 20 de juliol de 2006. En vigor des del 9 d'agost de 2006.

⁵ EAC 2006, article 83.1

principal i la creació de les Vegueries com a substitutes de les comarques, racionalitzant les seves tasques i competències per donar un millor servei als ciutadans.

El nou EAC situa la vegueria com a *“un ens local fonamental per al conjunt del sistema català de governs locals, tot i estar mancada amb anterioritat d’un reconeixement normatiu exprés.”*⁶ És a dir, es vol intentar que la vegueria sigui un instrument d’organització administrativa fonamental conjuntament amb el municipi que doni al ciutadà en tot moment resposta a les seves demandes vers l’AP. Un model dual administratiu que respecti la província tal com recull la CE.

El més important podria ser definir què és una vegueria i quina regulació li dona el legislador català per considerar-lo un element clau de distribució territorial per al nostre país. Doncs és el propi EAC qui desenvolupa la idea de vegueria al seu article 90.1 que la defineix com *“l’àmbit territorial específic per a l’exercici del govern intermunicipal de cooperació local i té personalitat jurídica pròpia. La vegueria també és la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l’organització territorial dels seus serveis”*.

A més a més, el seu article 90.2 afegeix que *“la vegueria, com a govern local, té naturalesa territorial i gaudeix d’autonomia per a la gestió dels seus interessos”*. Aquest article va crear controvèrsia fins el punt de que el Tribunal Constitucional (en endavant TC) es va pronunciar a la STC 31/2010 FJ 40 i va concretar que era perfectament constitucional. El propi EAC dóna una funció de gestió pública a les vegueries dotant-les d’autonomia alhora de poder realitzar les tasques pròpies d’una AP en tant que gestiona serveis públics pels ciutadans. Donar un caràcter públic a les Vegueries és assumir que un model alternatiu és possible i no tots els actors públics estaven disposats a fer-ho possible però, certament, si es possible a nivell legal si hi ha una voluntat ferma de poder-lo realitzar, ja que així ho va estipular el TC i així consta recollit a l’EAC.

⁶ Gracia Retortillo, Ricard: La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix Constitucional de la seva regulació estatutària. Institut d’Estudis Autònomic. Núm 62. Pàg 19 http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_62.pdf Consulta: 19 de febrer de 2019

Un altre aspecte molt important dins del concepte de vegueria és com organitzem políticament el seu govern i les seves funcions. L'article 91 de l'EAC estipula que es crea l'anomenat com "Consell de Vegueria" que diu als seus apartats 1 i 2 que *"el govern i l'administració autònoma de la vegueria corresponen al Consell de Vegueria, format pel president o presidenta i pels consellers de vegueria. 2. El president o presidenta de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre els seus membres"*. A part de la regulació de la seva forma de govern en President i el Consell, l'apartat 3 de l'article 91 redacta el que es el pilar fonamental per entendre en què consisteix la figura de la vegueria, que no es ni mes ni menys que la substitució per la Diputació. Diu l'art 91.3 EAC: *"els consells de vegueria substitueixen les diputacions"*.

Alhora, l'article 91. 4 diu: *"la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament. L'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'article 141.1 de la Constitució"*.⁷ És a dir, la vegueria es la nova forma d'organització territorial de Catalunya que substitueix la Diputació Provincial sempre i quan continuï respectant els límits imposats per la pròpia Constitució pel que respecta a la província.

Però per entendre per què es vol canviar d'un sistema provincial a un sistema veguerial cal saber què és una província i quin és el seu òrgan de govern principal. La CE 1978 regula la província específicament a l'art. 141 quan diu que *"la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado"*.⁸ Per tant, la norma suprema defineix clarament aquest organisme i el seu caràcter sense matisos.

La província, doncs, tindrà tres característiques:

⁷ Tots aquests preceptes de l'EAC van ser considerats constitucionals per la STC 31/2010

⁸ CE 1978, art. 141:

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Consulta: 21 de febrer de 2019

- 1.- tindrà personalitat jurídica pròpia
- 2.- estarà determinada per una agrupació de municipis que formaran la província en concret
- 3.- serà la divisió territorial preferent pel compliment de les obligacions i activitats de l'Estat vers aquests territoris.

D'altra banda, l'article 142 defineix l'òrgan de govern de les províncies que és anomenat **diputació** com "*el Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*"⁹.

Per concloure, podem observar com la diputació és l'òrgan que regula i representa la província dins l'esquema constitucional i que la vegueria intenta ser el substitut natural de la província a Catalunya que, en el punt núm. 4 del treball veurem com té una connotació històrica important.

3.1 Models alternatius de distribució territorial a Espanya

Després d'analitzar breument com es distribueix territorialment Catalunya també cal tenir una perspectiva global i comparativa de com es distribueixen la resta de CCAA constituïdes a l'Estat Espanyol i si han optat per una descentralització a l'altura de Catalunya o amb menys intensitat. En trets generals, es podria concloure que s'ha optat per una descentralització territorial administrativa en menor escala que la constituïda al nostre país.

“Tot i que molts estatuts d'autonomia contenen articles on s'obre la possibilitat de reorganitzar la comunitat a partir d'unitats territorials intermèdies normalment, comarques- entre el municipi i la província que puguin ajudar a corregir els desequilibris demogràfics, la majoria de governs autonòmics ha optat per l'immobilisme i ha donat per bona l'organització territorial basada en el municipi i la província. els territoris on sí que s'han dut a terme processos de reorganització i autodefinició territorial -on la comarca té diverses competències transferides- són

⁹ CE 1978, art. 141

les comunitats autònomes de Catalunya i Aragó, el territori històric o província d'Àlaba i la comarca castellà-lleonesa del Bierzo.

En altres zones perifèriques espanyoles, hi va haver algun intent poc reeixit de comarcalització, com a Andalusia i Galícia, mentre que a València, on les comarques no són oficials, hi ha 15 macrocomarques que funcionen com a àrees funcionals de descentralització dels serveis de la Generalitat. El mateix nombre d'àrees funcionals -no oficials, però sí referencials per al desenvolupament integral del territori- posseeix el País Basc, que, al seu torn, compta amb comarques oficials -amb competències transferides des de la Diputació foral- al territori d'Àlaba, que no coincideixen amb les àrees funcionals”.¹⁰

Per tant podem observar com, tot i que existeix la possibilitat de distribuir territorialment en comarques i d'altres models intermedis a la majoria de l'Estat s'ha optat per no fer res i mantenir les estructures elementals reproduïdes per la CE sense intentar un model propi.

3.1.2 El cas del País Valencià

L'Estatut d'Autonomia del País Valencià (en endavant EAPV) promulgat l'any 1882 i reformat l'any 2006 va preveure la possibilitat de dividir el seu territori mitjançant la figura de les comarques. Així ho recull el seu art. 65 quan diu que *“una ley de Les Corts, en el marco de la legislación del Estado, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios, podrá determinar la división comarcal, después de ser consultadas las entidades locales afectadas”*. És a dir, serà en tot moment el poder legislatiu de la CCAA l'encarregat de decidir, si s'escau, amb unes majories qualificades si s'implementa la comarca com a entitat local.

L'article 65.2 EAPV defineix que *“las comarcas son circunscripciones administrativas de la Generalitat y Entidades Locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos*

¹⁰ Membrado-Tena, Joan Carles, Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española. Document d'Anàlisi Geogràfica 2016. Vol 62/2. Pàgs 352-353 https://ddd.uab.cat/pub/dag/dag_a2016m5-8v62n2/dag_a2016m5-8v62n2p347.pdf
Consulta: 22 de febrer de 2019

comunes”¹¹. Per tant, podem entendre que la comarca es va pensar per poder ser una realitat dins del País Valencià.

Durant les darreres dècades, es van presentar diversos models de comarcalització al País Valencià, cap de manera oficial, i encarregada a diversos experts en la matèria.

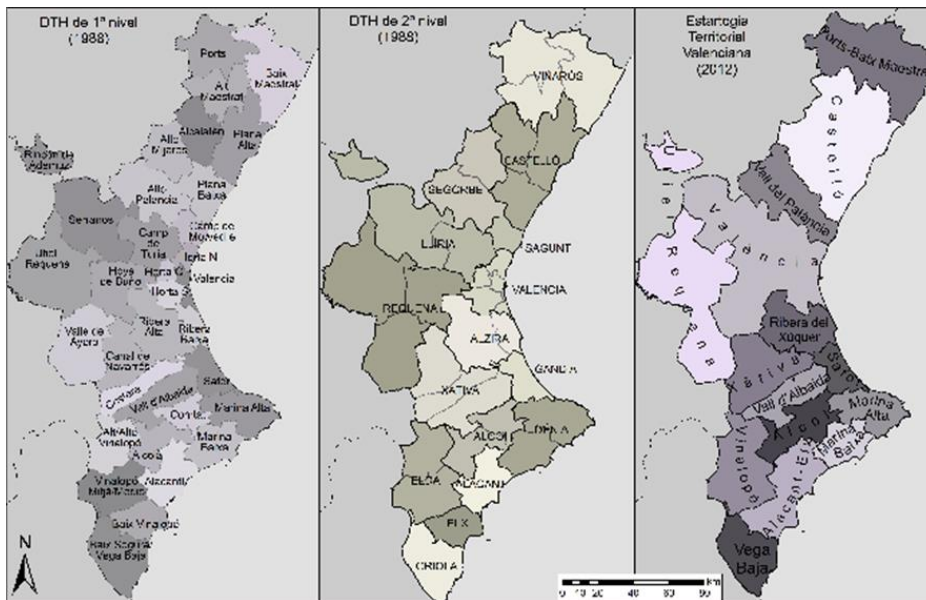
La més exitosa va ser la de Joan Soler de 1970, que dividia el territori en 32 comarques, en el seu plantejament original, que després va ser retocada fins a arribar a 34 comarques (DTH de primer nivell). No obstant això, mai va arribar a implementar a nivell oficial, ja que hi va haver fortes pressions -sobretot des de les diputacions- que van impedir continuar amb el procés iniciat el 1982.¹² La divisió proposta per Joan Soler respon a un sentiment de pertinença dels ciutadans a les diferents comarques que van ser proposades i que suposen un canvi significatiu del mapa del País Valencià tal com l’entendem abans d’aquesta proposta ambiciosa.

Posteriorment, “l’any 1988 la Generalitat Valenciana va publicar una comarcalització no oficial de referència amb tres nivells diferents de desagregació: les anomenades demarcacions territorials homologades (DTH). Les 16 DTH de segon nivell partien de les comarques de Joan Soler, afegint les menys poblades als seus veïnes, per tal que totes fossin viables demogràficament. Per altre banda, les DTH de tercer nivell coincidien amb les tres províncies”.¹³

¹¹ EAPV 2006, Títol VIII, art 65 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235> Consulta: 22 de febrer de 2019

¹² Membrado-Tena, Joan Carles, Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española. 2016. Vol 62/2. Pàg 358

¹³ Membrado-Tena, Joan Carles, Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española. 2016. Vol 62/2. Pàg 358-359



Font 1. Diferents DTH (1er, 2on i 3er nivell) al País Valencià (1988-2012)

4. Context històric: creació del concepte vegueria

La unitat bàsica de l'organització territorial de Catalunya fins al segle XVIII va ser vegueria, jurisdicció administrativa d'origen carolingi. Al capdavant es situava el veguer, un funcionari reial amb competències de Govern, judicials i militars.

El veguer fa complir els mandats del monarca, a més de mantenir la pau pública en el seu vegueria. Van ser adquirint competències judicials i fins van intervenir en aquesta matèria en els dominis senyorials, dins de l'intent de la Corona de potenciar sempre la seva funció judicial davant de la dels senyors. Precisament, al segle XII hi havia deu vegueries, que es van anar ampliant en el procés de conquesta de poder dels reis, fins convertir-se en la unitat territorial bàsica catalana. El que passa és que la vegueria no era l'única demarcació, ja que la Generalitat va establir les senderes i les col·lectes, unitats de caràcter fiscal, ja que comptava amb aquesta competència. Però, a més, hi havia les ciutats amb el seu batlle, que podien entrar en col·lisió amb el veguer.¹⁴

¹⁴ (Montagut, 2018) Article d'opinió http://territori.scot.cat/cat/notices/organitzacio_territorial_rEgim_especial_dera_val_d_ara_n_2005_818.php Consulta: 1 de març de 2019

La vegueria té els seus orígens a l'alta edat mitjana i el mot derivaria del llatí *vicarius*, sent aquests uns delegats o representants dels comtes que tindrien missions militars, judicials i administratives.

En temps de Jaume I s'accentua la presència dels veguers en un espai geogràfic presidit per un nucli urbà, i la continuïtat del territori de les vegueries al llarg dels segles va ser deguda a

quatre elements bàsics:

1. L'acceptació de les realitats baronials,
2. L'adaptació als espais naturals,
3. L'assumpció de les capitals regionals
4. El respecte de la tradició

Per sota de les vegueries es delimitaren en alguns casos unes circumscripcions de menor extensió anomenades sotsvegueries, el nombre de les quals va ser força variable en el temps.

Les vegueries a començaments del segle XVIII eren quinze i vuit les sotsvegueries, i la nova divisió en corregiments imposada pel decret de Nova Planta tingué molt en compte la delimitació de les vegueries, però reduí a dotze les noves demarcacions, més el districte de la Vall d'Aran.¹⁵

El veguer comptava per poder complir l'amplitud de les seves tasques amb una mena de cúria o oficina composta per un assessor, generalment un lletrat per a les qüestions judicials, un escrivà i els oficials de justícia necessaris i que van variar en el seu número. Aquelles vegueries que era més grans o complexes de governar es va crear la figura del sotaveguer, que actuava sobre una part de la vegueria, sempre subordinat al veguer. La durada del càrrec de veguer era de dos anys.¹⁶

Abans de l'aparició formal del terme "vegueria" durant l'Edat Mitjana, ja en l'època visigòtica ja es coneix l'existència d'uns *vicarii civitatis* que depenien del

¹⁵ Oliveras i Samitier, Josep, Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 74, desembre 2012, pàg 106, Consulta: 25 de febrero de 2019

¹⁶ Oliveras i Samitier, Josep, Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 74, desembre de 2018, pàg 107

comes civitatis que era una espècie de governador del territori dominat per les ciutats. Inicialment els vicaris comtals no tenien una estricta adscripció territorial, sinó que actuaven simplement com a delegats del comte, però segons Jesús Lalinde, a partir del segle x s'inicià una districtualització de l'activitat comtal que es reafirmà cap el segle XII en què el rei aprofità la xarxa de veguers, no només per garantir l'ordre públic i exercir diferents delegacions del sobirà, sinó també per reafirmar el seu poder front la noblesa.¹⁷

Les vegueries i els veguers van ser abolits definitivament per Felip V en el procés de centralització i uniformitat legal i administrativa que va suposar el Decret de Nova Planta que es va aplicar a Catalunya, com als diferents regnes de la Corona d'Aragó. Es van suprimir les vegueries pels corregiments.¹⁸

Els corregiments era una divisió administrativa ja existent a l'Estat Espanyol amb anterioritat a la seva implantació a Catalunya arran del Decret de Nova Planta de 1716 i que va perdurar fins la implantació definitiva de les províncies l'any 1833. Pel Decret de Nova Planta, Catalunya fou dividida en 12 corregiments, que reberen el nom de les seves respectives capitals: Barcelona, Cervera, Girona, Lleida, Manresa, Mataró, Puigcerdà, Talarn, Tarragona, Tortosa, Vic i Vilafranca. Hi havia, a més, una subdelegació a la Vall d'Aran, demarcació que mantingué certa autonomia fins a principis del segle XIX. Després de 1814 es crea el corregiment de Figueres, segregat del de Girona.¹⁹

Durant els segles XIX i XX va haver diferents intents per implantar un altre cop les vegueries com a sistema administratiu propi de Catalunya sense gaire èxit.

Centrant-nos en dos períodes històrics rellevants com van ser la Segona República espanyola i la dictadura franquisme cal dir que, durant la II^a República, el canvi de l'etapa republicana més notable en l'organització territorial de Catalunya va tenir

¹⁷ (Lalinde, 1966, p. 49 i ss.; Gracia, 2008, p. 27).

¹⁸ (Lalinde, 1966, p. 49 i ss.; Gracia, 2008, p. 27)

¹⁹ Garrido, Josep Lluís, Mapa, historia i territori: la divisió de Catalunya en corregiments. Dossier. <https://core.ac.uk/download/pdf/39070015.pdf> Consulta: 1 de març

lloc amb l'establiment d'unes demarcacions-comarques i vegueries- amb funcions descentralitzades de la Generalitat que s'establiren després d'un llarg debat i que tingueren una vida molt exigua.²⁰

Instaurada la Generalitat provisional presidida per Francesc Macià i aprovat l'Estatut de Núria de 1931, el govern provisional de la Generalitat va nomenar una ponència d'estudi sobre la viabilitat de les comarques i la seva implantació. Formaven part d'aquesta comissió vuit membres entre els quals estava el geògraf Pau Vila, que va ser el vicepresident. Després de mesos de feina i debats sobre quines haurien de ser les comarques que formaren part del territori català, el 12 d'octubre de 1932 es va aprovar definitivament la divisió comarcal a Catalunya en 38 comarques i nou vegueries que agrupaven diferents comarques contigües.²¹ Després del període anomenat com "bienni negre" i la revolució d'octubre de 1934 la divisió per comarques es va imposar a la força també com a resposta al cop d'Estat feixista del 18 de juliol.²²

El 20 d'agost de 1936 el Consell d'Economia va aprovar una nova divisió, amb algun retoc, i substituï el nom de vegueria pel de regió. Posteriorment, l'1 de desembre de 1937 el President de la Generalitat Lluís Companys va establir per decret que les anomenades Regions passaven a denominar-se vegueries, amb caràcter exclusiu i general i per donar un caràcter més precís i més clar a les demarcacions en que es divideix Catalunya.²³

Posteriorment, després de la victòria del bàndol franquista a la Guerra Civil i la posterior implantació del Règim feixista i autàrquic del General Francisco Franco es van suprimir totes les institucions creades per la legalitat republicana per intentar eradicar el que ells anomenaven "separatismo catalán". Per aquest motiu, el 5 d'abril de 1938, un cop l'exèrcit nacional va trepitjar terres lleidatanes,

²¹ Duch Plana, Montserrat, La II República espanyola, 75 anys de la República espanyola, publicacions URV, Tarragona, 2007, pàg 33

²² Duch Plana, Montserrat, La II República espanyola, 75 anys de la República espanyola, publicacions URV, Tarragona, 2007, pàg 34

²³ Duch Plana, Montserrat, La II República espanyola, 75 anys de la República espanyola, publicacions URV, Tarragona, 2007, pàg 34-35

Franco va signar un decret mitjançant el qual s'abolia l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i es posava fi a qualsevol tipus d'autogovern.

Així, la supressió de l'Estatut va anar acompanyada de la prohibició dels símbols de catalanitat, així com dels partits polítics i les centrals sindicals. Un dels principals efectes de la supressió de l'Estatut va ser el canvi de l'ordenació territorial de Catalunya. Així, de les 38 comarques i 9 vegueries que s'havien establert des del 1936 va retornar-se a la divisió territorial en quatre províncies (Barcelona, Girona, Tarragona i Lleida).²⁴

5. Plantejament del sistema per vegueries

A partir de l'any 1975 diferents estudis i manifestos es tornen a plantejar l'existència d'uns àmbits regionals a l'interior de Catalunya que no coincideixen amb les províncies, i que per alguns autors formarien altre cop regions o vegueries en una estructuració funcional o politico-administrativa de Catalunya.

En el debat establert pels parlamentaris catalans per aprovar el projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya hi hagué interessants propostes i enfrontaments sobre les demarcacions electorals, amb un clar predomini de la preferència de la comarca com a circumscripció electoral i administrativa del país, i minoritàriament també una defensa de la vegueria que defensà, entre d'altres el diputat socialista Ernest Lluch que remarcà: *“Durant cinc segles la vegueria fou la institució de govern territorial pròpia de Catalunya”*, i seguint a Serra i Moret assenyalà que: *“les vegueries responguin a concentracions vitals i conformin, a grat o a desgrat dels governants, la configuració genuïna de la terra”* (Lluch i Nel·lo, 1984, p. 1267-1268).

De fet en els anys de la transició sorgiren algunes entitats o col·lectius que reivindicaren la formació d'una regió o vegueria que aglutinés els interessos i demandes comunes de diferents comarques que suportaven algunes problemàtiques semblants, aquest és el cas dels Grups de l'Alt Pirineu; o bé el grup de Tortosa. En un to i activitat menor sorgiren altres grups i persones que

²⁴ Moreno Cullell, Vicente, El franquisme a Catalunya, Revista Sàpiens, Ciències socials en xarxa <http://blogs.sapiens.cat/socialsenxarxa/2011/05/09/el-franquisme-a-catalunya/>
Consulta: 10 de març de 2019

reivindicaren una regió o vegueria de Manresa, de Vic, del Penedès, de Reus o del Gironès.²⁵

El catalanisme ha sigut, històricament, no provincialista i per aquesta raó sempre ha intentat donar des de les institucions una visió i divisió diferent a la establerta per Catalunya.

Per aquesta raó, i centrant-nos en els primers anys del segle XXI, En guanyar el PSC les eleccions del 2003 i formar un govern tripartit amb Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV) el tema de l'organització en vegueries formava part dels compromisos programàtics, cosa que volia dir la tramitació i aprovació del corresponent projecte de llei pel Parlament de Catalunya. A tal fi es creà la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (que explicarem més endavant), la qual elaborà diferents documents que serviren per establir unes Bases de l'Organització Territorial de Catalunya, en les quals es contemplava una reforma en la funció de les comarques, el restabliment de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i l'establiment de set vegueries: Barcelona, Girona, Lleida, Camp de Tarragona, Catalunya Central, Terres de l'Ebre i Alt Pirineu i territori d'Aran. Aquestes havien de tenir el mateix àmbit, tant per l'administració de l'estat com per la local i autonòmica. Si no s'arribà a elaborar un projecte de llei sobre el tema va ser perquè políticament es van posar totes les energies en l'elaboració del nou Estatut de Catalunya del 2006 i pels problemes originats al si del mateix tripartit en les seves relacions amb el Govern de l'Estat i respecte als continguts de l'Estatut. Finalment, i a causa dels contratemps sorgits amb l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, les vegueries es van aprovar al final de la VIII legislatura de la Generalitat de Catalunya, i molt poc abans d'unes noves eleccions que va donar molts mals resultats pels partits que fins aquell moment formaven majoria al Parlament de Catalunya.²⁶

²⁵ Oliveras i Samitier, Josep, Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya, Pàg. 107

²⁶ Oliveras i Samitier, Josep, Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya, Pàgs 108-109

5.1 El paper dels governs locals intermedis: entre la vegueria i la província

Un govern intermedi ho podríem definir com aquella administració pública territorial que defensa i fomenta els interessos propis del territori vinculats a una determinada àrea administrativa. Actualment, el principal govern intermedi que existeix a Catalunya es la província, que fa d'interlocutor i ajudant dels interessos propis dels municipis i alhora interacciona amb l'òrgan autonòmic alhora de prestar serveis bàsics.

Parlar de governs locals intermedis suscita, immediatament, la qüestió: intermedis respecte a què? Què hi ha a dalt i a baix –o al costat, si les relacions no són verticals– d'aquests governs?

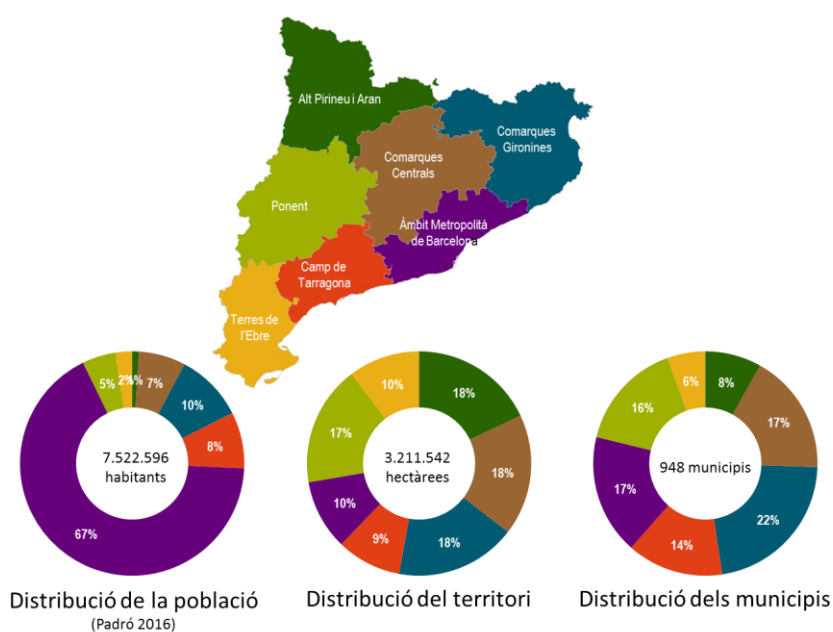
Certament la província és un govern intermedi, però no exactament entre el govern de Catalunya i altres governs locals. Producte de la superposició –que no substitució– d'organitzacions territorials, la província té lògica com a govern intermedi entre l'Estat i els municipis, i la vegueria –la nonada vegueria– entre la Generalitat i els municipis. Això, evidentment, no facilita les coses.²⁷

Quines funcions poden tenir aquests governs intermedis? En podem trobar de diversos tipus. Per una banda, ser àmbits de descentralització del govern per a l'exercici de les seves funcions, especialment les més vinculades a serveis personals. Com ja hem vist, en el cas de Catalunya, això podria arribar a suposar un important buidatge del que fa actualment la Generalitat, en el supòsit que es plantegés el traspàs a un ens local.

La situació actual, a Catalunya, a més de la consolidada existència de les quatre províncies, és la d'una previsió legal, la llei de vegueries, que dibuixa un mapa de set territoris més la Val d'Aran.⁴ Aquest mapa es correspon amb l'establert al seu dia al Pla territorial general de Catalunya per als àmbits funcionals territorials

²⁷ Casadevall Camps, Robert, El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província, núm 78, desembre 2014, pàg. 41
<http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/view/136573/135307> Consulta: 12 de març de 2019

(AFT) i també és el de les actuals delegacions del govern de la Generalitat²⁸, com queda reflectit al mapa que s'exposa a continuació:



Font 2. Distribució de les vegueries a Catalunya entre població, territori i municipis

6. Construcció del sistema per vegueries

Una vegada definit que el plantejament de les vegueries era una prioritat per la Generalitat de Catalunya es va començar a treballar en diferents informes, plans de treball i comissions per tal de crear una llei i un sistema administratiu basat en les vegueries que fos majoritari dins de les forces polítiques catalanes i que es pogués aprovar amb un cert consens dins del Parlament de Catalunya en un temps raonable de temps. Abans del plantejament formal d'aquest sistema hi va haver un cert debat tant al Parlament de Catalunya com als diferents ens locals per intentar millorar un sistema que no defineix bé les competències de cada ens i no evita el problema de la duplicitat de serveis, en alguns casos. Dos d'aquests intents van ser

²⁸ Casadevall Camps, Robert, El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província, núm 48, desembre 2014 pàg. 42-43

l'Informe Roca i la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, que s'explicarà a continuació.

6.1 “L’Informe Roca”

Per aquest motiu, l’any 2000 per un Acord de Govern català de data 3 d’abril es va crear “*l’Informe sobre la revisió del model d’organització territorial de Catalunya* (conegut com «Informe Roca»), elaborat per una comissió d’experts nomenada pel propi Govern a instància de diferents grups parlamentaris”.²⁹

Aquesta Comissió estava presidida per Miquel Roca Junyent i formada a més per quatre geògrafs (Jesús Burgueño, Robert Casadevall, Enric Lluch i Xavier Rubio), dos juristes (Jordi Bonet i Tomàs Font i Llovet) i un enginyer agrònom (Josep M. Franquet i Bernis).

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

La comissió d’experts recupera el terme vegueria com l’espai territorial sota el qual refondre l’àmbit provincial i l’àmbit regional (àmbit de desconcentració de la Generalitat), ja que —en termes del mateix Informe— es tracta d’«àmbits coincidents en la seva funcionalitat». Reconeixent la inviabilitat de la conversió

²⁹ Gracia Retortillo, Ricard, La vegueria com a govern local intermedi de Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària, Pàg 45-46

de Catalunya en comunitat uniprovincial, l'Informe Roca planteja com a alternativa una refosa de la província-ens local i la regió.

Per a això, es feien necessaris tres passos:

- 1) alterar el nombre i la delimitació de les províncies actuals, que requeria llei orgànica (art. 141.1 CE i 25 TRRL);
- 2) alterar la seva denominació i, eventualment, la seva capitalitat, fet que requeria llei estatal (art. 25 TRRL);
- 3) considerar les especificitats de les diputacions catalanes com a d'«altres corporacions representatives» de l'art. 141.2 CE. Així mateix, tot i que es reconeixia que aquestes intervencions requerien llei estatal (orgànica o ordinària, segons el cas), es recordava al Parlament català la seva facultat d'iniciativa en el corresponent procediment legislatiu.³⁰

Respecte al nombre de divisions territorials, s'aposta per la creació de sis vegueries, de conformitat amb les sis àrees previstes als efectes de planificació territorial per la Llei 1/1995, i el reconeixement d'una àrea de tracte específic (Alt Pirineu i Vall d'Aran).³¹

6.2 La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya

El dia 3 de febrer de 2004, el Govern de la Generalitat va prendre l'Acord de crear la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya, encarregada de “dirigir els treballs de preparació de l'avantprojecte de llei d'organització territorial de Catalunya”. La componien els consellers de Relacions Institucionals i Participació –que la presidia–, Governació i Administracions Públiques, i Política Territorial i Obres Públiques.³²

³⁰ Gracia Retortillo, Ricard, La vegueria com a govern local intermedi de Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària, Pàg 46

³¹ Gracia Retortillo, Ricard, La vegueria com a govern local intermedi de Catalunya: encaix constitucional de la seva regulació estatutària, Pàg 47

³² Sanclimens i Solervicens, Xavier, Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004–2006), Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm 67-68, 2009, Pàg 233 <https://core.ac.uk/download/pdf/39020258.pdf> Consulta: 20 de març de 2019

La Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (en endavant COTC) es va reunir tretze vegades, els dies 16, 23 i 30 de març, 20 i 27 d'abril, 4, 18 i 25 de maig, 22 i 29 de juny, 6, 14 i 27 de juliol de 2004, gairebé sempre en dimarts, després del Consell de Govern. El 27 de juliol de 2004 la COTC va donar per acabat el document titulat: "Bases per a l'organització territorial de Catalunya".³³ Aquest document, de caràcter breu i concís va ser redactat per facilitar el debat polític i el major consens possible i es va dividir en 5 àmbits pel seu posterior anàlisi:

-Presentació

-Principis i aspectes generals

-Les vegueries (aspectes generals, vegueries com a ens local, vegueria i l'Estat...)

-Les comarques (organització, competències, recursos...)

-L'Àrea metropolitana de Barcelona (organització, finançament, àmbit territorial...)

A part d'aquell document, sens dubte el més important, la COTC o els seus membres van elaborar un seguit d'informes sobre aspectes concrets o sectorials, fins a un total de 46, que van servir de base per a l'elaboració del document principal.

7. Anàlisi de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries

Una vegada realitzat un treball històric i teòric sobre què són les vegueries, com es van crear i com dividim actualment el nostre sistema administratiu amb les diferents institucions i competències ara es el torn d'analitzar la llei que va articular el nou sistema de vegueries però que va ser recorreguda i suspesa pel TC. El plantejament d'aquesta llei va tenir un consens parcial al Parlament de Catalunya, ja que en la votació definitiva del text legal va comptar amb el vot favorable dels partits del Govern de la Generalitat de Catalunya en aquell moment Partit dels Socialistes de Catalunya- Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana

³³ Així s'anomena oficialment el document que va debatre i elaborar la COTC per abordar una reforma per implementar el sistema veguerial.

de Catalunya i Iniciativa per Catalunya Verds- Esquerra Unida i Alternativa i el vot contrari dels partits de l'oposició Convergència i Unió, Partit Popular i Mixt (Ciutadans) per motius ben diversos entre ells.

L' EAC disposa que l'organització territorial bàsica del país s'estructura en municipis i vegueries. Amb aquesta estructuració, i amb una denominació que entronca amb les institucions històriques de Catalunya, es reprèn la divisió política i administrativa que va ésser vigent a Catalunya fins als decrets de Nova Planta, quan, amb una àmplia autonomia política, la divisió interior de Catalunya s'articulava en vegueries.

De conformitat amb les disposicions estatutàries, i sempre en el marc del que estableix l'article 141.2 de la Constitució, la Llei aborda el tractament de la província únicament amb relació al procés de substitució del seu òrgan de govern, la diputació provincial, pel consell de vegueria, i no afecta, per tant, les altres naturaleses que la mateixa Constitució atribueix a la província: circumscripció electoral per a les eleccions generals i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat.³⁴

7.1 Estructuració de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries³⁵

La Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries és una llei desenvolupada pensada per regular d'una manera profunda i de manera realista la nova distribució administrativa catalana que es volia implementar després d'any de debats profunds. Per aquest motiu, el legislador català va redactar una llei no gaire extensa i detallada que donés seguretat jurídica a les diferents Administracions implementades a Catalunya i també als ciutadans, per tal de saber en tot moment a quines AAPP hauria d'adreçar-se en cas de consulta o petició dependent de l'assumpte en qüestió.

³⁴ (Catalunya, 2010)

https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=544543&language=ca_ES

³⁵ Aquest punt del Treball es fonamenta única i exclusivament amb les diferents disposicions de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries:

<https://www.parlament.cat/document/cataleg/48036.pdf>

La llei consta de cinc títols, trenta-dos articles, quatre disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria única i quatre disposicions finals.

Entrant en matèria de la llei, els diferents títols, articles i disposicions de la llei regulen el marc legal d'aquesta llei pionera en matèria de regulació veguerial en diferents àmbits. En primer lloc, el títol I, estableix l'objecte de la Llei i defineix la naturalesa de la vegueria, d'acord amb les disposicions de l'Estatut.

L'art. 1 defineix l'objecte de la llei que no és altre que *“regular la doble naturalesa de la vegueria, determinar la divisió territorial de Catalunya en vegueries i establir el règim jurídic dels consells de vegueria i la transició de les diputacions provincials als nous consells de vegueria.”* Per la seva banda, l'art. 2 regula la naturalesa de la llei i ens defineix el que s'entén per vegueria. En el seu apartat primer ens diu que *“és un ens local amb personalitat jurídica pròpia, determinat per l'agrupació de municipis, i constitueix l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local.”*. En l'apartat segon ens diu que *“és un ens local amb personalitat jurídica pròpia, determinat per l'agrupació de municipis, i constitueix l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local”* i tot això s'enllaça amb l'apartat tercer, que defineix el nou paper que adopta la Generalitat *“la Generalitat adopta la divisió en vegueries per a l'organització territorial dels seus serveis. Les demarcacions veguerials determinen l'àmbit de divisió territorial”*. En conclusió, d'aquest títol I es desprèn el compromís ferm del legislador per adoptar la vegueria de personalitat jurídica pròpia i d'Administració amb plenes competències al país.

En segon lloc, el títol II estableix la divisió territorial de Catalunya en vegueries, partint del principi que cap municipi ni cap comarca no poden quedar exclosos de l'organització veguerial ni poden pertànyer a més d'una vegueria, i determina que l'àmbit territorial de les vegueries coincideixi amb les demarcacions veguerials que la mateixa llei estableix. Aquest títol també regula la legitimació i el procediment per a la creació, modificació i supressió de vegueries.

En aquest sentit, l'art. 3 diu que *“l'organització veguerial s'estén a tot el territori de Catalunya. Cap municipi ni cap comarca no en poden quedar exclosos. Cada municipi i cada comarca han de formar part íntegrament d'una vegueria, sens perjudici de les excepcions que resulten d'aquesta llei”*.

Uns altres articles molt importants d'aquesta llei son els art. 4, 5 i 6 que regulen tot allò relatiu a la creació, modificació i supressió de les vegueries ja sigui a proposta del Parlament o a proposta de municipis o vegueries. En aquest sentit, l'art. 4 ens diu que *“la creació, la modificació i la supressió de vegueries han d'ésser aprovades per llei del Parlament”*. I, en el seu apartat segon senyala que *“estan legitimats per a proposar la creació, la modificació i la supressió de vegueries el Govern, els diputats i els grups parlamentaris, de conformitat amb el que estableix el Reglament del Parlament, i les vegueries i els municipis, d'acord amb el que estableix l'article 6”*.

En tercer lloc, el títol III regula les demarcacions veguerials, corresponents als àmbits territorials següents: Alt Pirineu, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre. Aquestes demarcacions veguerials són la divisió territorial en què la Generalitat organitza els seus serveis, sens perjudici de la singularitat derivada del règim especial d'Aran que la mateixa llei estableix.

En aquest sentit, els articles 7 al 10 regulen les demarcacions veguerials i, concretament, l'article 7 regula la organització territorial de la Generalitat que ens diu que *“la Generalitat organitza territorialment la seva estructura i els seus serveis i exerceix territorialment les seves funcions d'acord amb la divisió territorial en vegueries. En conseqüència, la demarcació veguerial:*

- a) És la demarcació única en què s'organitzen territorialment tots els serveis del Govern i de l'Administració de la Generalitat.*
- b) És l'àmbit territorial sobre la base del qual el Govern i l'Administració de la Generalitat exerceixen llurs funcions de planificació, programació i coordinació territorials.*
- c) És la demarcació en què s'organitzen territorialment les autoritats i els serveis que depenen del Parlament.*

Aquest article es molt important ja que especifica clarament que l'Administració catalana estableix una relació de funcionalitat i estructura amb les vegueries que són el seu principal interlocutor conjuntament amb els municipis.

L'article 9 de la llei emmarca dins de cada vegueria les diferents comarques ja existents a Catalunya. En aquest marc diu que *“l'àmbit territorial de cadascuna de les demarcacions veguerials en què la Generalitat organitza els seus serveis és el següent:*

a) *La demarcació veguerial de l'Alt Pirineu comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alta Ribagorça, l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussà i el Pallars Sobirà.*

b) *La demarcació veguerial de Barcelona comprèn els municipis integrats en les comarques del Baix Llobregat, el Barcelonès, el Maresme, el Vallès Occidental i el Vallès Oriental.*

c) *La demarcació veguerial de la Catalunya Central comprèn els municipis integrats en les comarques del Bages, el Berguedà, Osona, el Moianès i el Solsonès, i els vuit municipis de l'Alta Anoia: Calaf, Calonge de Segarra, Castellfollit de Riubregós, els Prats de Rei, Pujalt, Sant Martí Sesgueioles, Sant Pere Sallavinera i Veciana.*

d) *La demarcació veguerial de Girona comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alt Empordà, el Baix Empordà, la Garrotxa, el Gironès, el Pla de l'Estany, el Ripollès i la Selva.*

e) *La demarcació veguerial de Lleida comprèn els municipis integrats en les comarques de les Garrigues, la Noguera, el Pla d'Urgell, la Segarra, el Segrià i l'Urgell.*

f) *La demarcació veguerial del Camp de Tarragona comprèn els municipis integrats en les comarques de l'Alt Camp, el Baix Camp, la Conca de Barberà, el Priorat i el Tarragonès.*

g) *La demarcació veguerial de les Terres de l'Ebre comprèn els municipis integrats en les comarques del Baix Ebre, el Montsià, la Ribera d'Ebre i la Terra Alta.*

h) La demarcació veguerial del Penedès comprèn els municipis corresponents a les comarques de l'Alt Penedès, el Baix Penedès, el Garraf i l'Anoia, llevat dels vuit municipis de l'Alta Anoia, a què fa referència la lletra c”.

L'article 10, s'ocupa específicament del règim especial de l'Aran que serà explicarà en el següent apartat del treball.

En quart lloc, el títol IV es refereix als consells de vegueria i s'estructura en cinc capítols. El capítol I estableix el règim d'organització dels consells de vegueria i la composició i les funcions dels òrgans que els integren. El capítol II regula les competències i funcions dels consells de vegueria. El capítol III regula la potestat normativa en l'àmbit veguerial. El capítol IV regula la constitució dels consells. Finalment, el capítol V conté les disposicions en relació amb el personal al servei dels consells.

En aquest punt s'estructura tot allò relatiu als Consells de Vegueria, la seva estructura, òrgans de govern, comissions, competències, personal i constitució dels Consells de Vegueria, entre altres.

D'entrada, l'art 11 diu que *“el consell de vegueria és format pel president o presidenta, que pot adoptar la denominació de veguer en cap o veguera en cap, i pels consellers de vegueria, que poden adoptar la denominació de veguer o veguera”*. El seu apartat segon senyala que *“el president o presidenta del consell de vegueria és escollit pels consellers de vegueria d'entre ells”*. L'article 12 introdueix un altre aspecte important a destacar d'aquesta llei com es la Carta veguerial i la defineix com *“la norma bàsica en matèria d'autoorganització de cada vegueria i regula, si més no, les matèries següents:*

- a) El règim jurídic i de funcionament dels òrgans del consell de vegueria.*
- b) Els aspectes funcionals referents a la constitució i el mandat dels òrgans del consell de vegueria.*
- c) L'estatut dels consellers de vegueria.*
- d) El règim jurídic i de funcionament dels grups polítics que formen part del consell de vegueria.*
- e) L'abast i el contingut de les funcions de control i fiscalització del ple del consell de vegueria.*

f) L'ordenació orgànica i material de la participació ciutadana en el consell de vegueria.

g) La capacitat de descentralització orgànica i funcional del consell de vegueria.

h) Les formes d'exercici de les competències del consell de vegueria.

Per tant, podríem definir la Carta veguerial com una mena de Reglament orgànic de funcionament i organització del Consell de Vegueria i els seus límits d'actuació autònoma.

D'altra banda, l'article 12 de la llei regula els òrgans del Consell de Vegueria i diu que “*són òrgans del consell de vegueria:*

a) El ple.

b) El president o presidenta.

c) Els vicepresidents.

d) El govern.

e) Les comissions d'estudi, d'informe i de consulta.

f) La comissió especial de comptes.

g) La comissió de coordinació territorial”.

L'article 14 de la llei regula que el Consell de vegueria pot crear òrgans complementaris en virtut de la seva autoorganització pel bon compliment de les seves funcions i competències.

Després d'aquest article, la llei dedica els articles 15 a 21 a desenvolupar els diferents òrgans concrets d'aquest Consell. En aquest treball, però, crec convenient explicar els tres més importants com son el **ple**, el **govern** i el **president o presidenta**.

En primer lloc, l'article 15 regula tot allò relatiu a les competències i funcionament del Ple.

Diu l'article 15.1 que “*el ple del consell de vegueria és constituït per tots els consellers, inclòs el president o presidenta.*” L'article 15.2, però, regula específicament les competències del Ple del Consell de Vegueria, que es el nom oficial d'aquest òrgan, i diu que: “*corresponen al ple del consell de vegueria les atribucions següents:*

- a) *El control i la fiscalització dels òrgans de govern del consell de vegueria.*
- b) *L'aprovació de la carta veguerial i de les ordenances, en els termes que estableix l'article 24.*
- c) *L'aprovació i la modificació del pressupost i l'aprovació dels comptes anuals.*
- d) *L'aprovació de plans de caràcter veguerial.*
- e) *L'aprovació de la plantilla de personal i de la relació de llocs de treball, la fixació de la quantia de les retribucions complementàries fixes i periòdiques dels funcionaris i del personal laboral propi i la determinació del nombre i el règim del personal eventual i directiu.*
- f) *L'alteració de la qualificació jurídica de béns de domini públic.*
- g) *El plantejament de conflictes de competències amb altres ens locals i administracions públiques.*
- h) *L'exercici d'accions judicials i administratives.*
- i) *La declaració de lesivitat dels actes i acords del consell de vegueria que siguin anul·lables i la revisió d'ofici dels actes nuls.*
- j) *Les que li corresponguin perquè l'aprovació exigeix una majoria qualificada.*
- k) *Les altres que li atribueixin expressament les lleis”.*

Podem veure com aquest òrgan té àmplies competències per decidir, aprovar, modificar o impulsar matèries tan importants dins d'un òrgan polític i administratiu com “aprovar pressupostos, plans generals, control i fiscalització del Consell de Vegueria o l'impuls d'accions judicials vers altres òrgans o persones físiques o jurídiques. El Ple té àmplies competències al respecte i ho podríem definir com l'òrgan suprem de presa de decisions dins del sistema veguerial.

En segon lloc trobem la figura del President o Presidenta del Consell que està regulat a l'article 16 de la Llei. El seu article 16.1 defineix les competències que tindrà el President/a en “*corresponen al president o presidenta del consell de vegueria les atribucions següents:*

- a) *Dirigir el govern i l'administració del consell de vegueria.*
- b) *Representar el consell de vegueria.*

- c) *Convocar i presidir les sessions del ple, del govern i de la resta d'òrgans col·legiats a què es refereix l'article 13.1, i resoldre els empats fent ús del vot de qualitat.*
- d) *Dirigir, inspeccionar i impulsar els serveis i les obres la titularitat o l'acompliment dels quals correspongui al consell de vegueria.*
- e) *Assegurar la gestió dels serveis que la Generalitat hagi encomanat o delegat al consell de vegueria.*
- f) *Desenvolupar la gestió econòmica del consell de vegueria, d'acord amb el pressupost aprovat, i de la disposició de despeses, en el marc de les seves competències.*
- g) *Aprovar l'oferta pública d'ocupació, d'acord amb el pressupost i la plantilla, i les bases de les proves per a la selecció de personal i dels concursos de provisió de llocs de treball, i distribuir les retribucions complementàries que no siguin fixes i periòdiques.*
- h) *Exercir la direcció superior de tot el personal, acordar-ne el nomenament i imposar, si escau, les sancions pertinents, llevat de la separació del servei de funcionaris amb habilitació estatal, que es regeix pel seu règim propi.*
- i) *Exercir les accions judicials i administratives i la defensa del consell de vegueria en les matèries que siguin de la seva competència, fins i tot si han estat delegades a un altre òrgan, i, en casos d'urgència, en matèries que siguin competència del ple. En aquest darrer cas, n'ha de donar compte al ple en la primera sessió que tingui perquè, si escau, les ratifiqui.*
- j) *Proposar al ple la declaració de lesivitat a què es refereix l'article 15.2.i en matèries que siguin de la seva competència.*
- k) *Ordenar la publicació i l'execució dels acords del consell de vegueria, i fer-los complir.*
- l) *Exercir totes les atribucions del consell de vegueria que no estiguin expressament atribuïdes a altres òrgans.*
- m) *Les altres que li atribueixin les lleis”.*

Per tant, podem observar com les principals atribucions donades a aquest òrgan unipersonal, a diferència del Ple, són les pròpies a la representació institucional de

la institució, la direcció de tot el personal que treballa pel propi Consell i fer complir les lleis i impulsar les accions judicials oportunes.

Un altre òrgan que cal esmentar es la figura del Vicepresident o Vicepresidenta, regulat a l'article 18 de la Llei que ens diu que *“els vicepresidents del consell de vegueria són designats lliurement pel president o presidenta d'entre els membres del govern, i el substitueixen, per ordre de nomenament, en cas de vacant, d'absència, de malaltia o d'impediment”*.

En darrer lloc, cal explicar la figura del Govern del Consell de Vegueria, regulat a l'article 17 de la Llei i esmenta el seu apartat primer que *“el govern del consell de vegueria és integrat pel president o presidenta del consell i per un nombre de consellers no superior a una tercera part del nombre legal de membres del consell. El president o presidenta nomena i separa lliurement els membres del govern, i dóna compte al ple dels acords corresponents”*. L'apartat segon de l'article explica les atribucions que li pertocquen a aquest òrgan que són:

- a) L'assistència al president o presidenta en l'exercici de les seves atribucions.*
- b) La creació de juntes i òrgans centrals de contractació.*
- c) L'aprovació dels instruments o programes de cooperació amb els municipis i amb altres ens locals.*
- d) Les que li deleguin el ple o el president o presidenta.*
- e) Les altres que li atribueixin les lleis”*.

En conseqüència, les seves competències són assistència tècnica i política al President/a i la coordinació de polítiques entre Administracions.

Després d'explicar què són i quines són les atribucions pròpies de tres òrgans concrets, també és important conèixer les atribucions del Consell de Vegueria com a tal. Això està regulat a l'article 22 de la Llei que ens diu *“són competències pròpies dels consells de vegueria:*

- a) Coordinar els serveis municipals entre ells per garantir la prestació integral i adequada dels serveis en tota la demarcació veguerial.*

- b) Prestar assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als que tenen menys capacitat econòmica i de gestió, seguint criteris d'equilibri territorial.*
- c) Prestar serveis públics de caràcter supracomarcal.*
- d) Prestar serveis per encàrrec de gestió o per delegació dels ens locals.*
- e) Fomentar els interessos propis de la vegueria.*
- f) Les altres que li atribueixin expressament les lleis”.*

Un altre aspecte important per a conèixer com funciona un Consell de Vegueria és la seva constitució i composició dins l'estructura democràtica dels partits polítics. Aquests aspectes estan regulats al capítol IV, article 26 i 27 de la llei que ens diu en referència a la constitució del Consell en el seu apartat primer que *“el consell de vegueria es reuneix en sessió constitutiva el **trentè dia** següent al de la constitució dels ajuntaments, amb la finalitat d'elegir el president o presidenta del consell. La sessió és presidida per una mesa d'edat integrada pel conseller o consellera de més edat i pel conseller o consellera més jove d'entre els presents. La presidència de la mesa d'edat correspon al conseller o consellera de més edat. Com a secretari o secretària actua qui tingui aquesta condició dins el mateix consell de vegueria”*. Podem observar, doncs, com la seva constitució és similar a la seguida en altres òrgans com els Ajuntaments, Assemblees legislatives de Comunitats Autònomes (CCAA) o les Corts Generals espanyoles.

En referència als grups polítics, l'article 27, apartat primer diu que *“per al millor funcionament dels òrgans de govern del consell de vegueria, s'han de constituir grups polítics, integrats per consellers que hagin concorregut a les eleccions en una mateixa llista electoral. Per cada partit, coalició, federació o agrupació d'electors només es pot constituir un grup polític”*. L'apartat segon explica que *“un cop constituït el consell de vegueria, i abans de la convocatòria del primer ple ordinari, el cap o la cap de cadascuna de les llistes amb representació en el consell ha de presentar a la secretaria general del consell una declaració signada en què constin els membres que integren el grup polític respectiu”*. L'apartat

tercer s'ocupa d'aquells consellers que no seran integrats en cap grup polític i que seran denominats com a consellers no adscrits. Tanmateix serà considerat com no adscrit aquells consellers que abandonin els seus grups polítics. L'apartat quart s'ocupa del deure i drets individuals dels consellers no adscrits de respectar l'estatut dels consellers de vegueria i l'apartat cinquè fa una aplicació subsidiària del dret de règim local en tots aquells aspectes que no són regulats per aquesta pròpia llei.

Els darrers articles d'aquest títol s'ocupen de regular tot allò relatiu al personal, personal directiu i personal eventual del consell de vegueria, per donar una seguretat jurídica total a aquest treballadors i treballadores públics.

I en darrer lloc aquesta llei regula el títol V, que defineix els instruments i els mecanismes que han de fer possible la transició de les diputacions provincials existents als consells de vegueria que es constitueixin d'acord amb les disposicions estatutàries.

En suma, els articles 31 i 32 regulen aquestes matèries. L'article 31 diu que *“els consells de vegueria se subroguen en la representació que les diputacions respectives tenen en institucions, consorcis, fundacions, societats i altres entitats o ens públics o privats”*. El seu apartat tercer especifica també que *“els consells de vegueria assumeixen, en constituir-se, la titularitat dels béns i drets de les diputacions respectives”*. L'apartat quart assumeix que *“els òrgans dels consells de vegueria subroguen els òrgans corresponents de les diputacions respectives en els contractes, convenis i altres relacions bilaterals que les diputacions hagin subscrit”*. I per últim, l'apartat cinquè esmenta que *“els consells de vegueria se subroguen en la posició financera, tributària i pressupostària de les diputacions respectives. La liquidació pressupostària de l'exercici en què es produeix la subrogació s'ha de determinar per via reglamentària”*. Per tant, podem concloure que les Vegueries són les substitutes de les Diputacions provincials a Catalunya i assumeixen tant les seves funcions com la seva situació econòmica, pressupostària, contractual i col·laborativa amb altres administracions.

En aquest sentit l'article 32 fa lo propi amb el personal que fins aquest moment treballa per les Diputacions. L'apartat primer és el més important en aquest sentit ja que manifesta que *“el personal subjecte a règim estatutari i laboral que en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei presta serveis a les diputacions provincials passa a integrar-se, amb plena dependència orgànica i funcional, en els òrgans dels consells de vegueria que les subroguen, en les mateixes condicions i situacions i amb els mateixos drets i deures de què gaudeixi en el moment de la transferència. En qualsevol cas, el personal qualificat com a directiu i el personal eventual resta subjecte a la ratificació o l'adaptació del nomenament pels òrgans corresponents”*. Un altre aspecte important a destacar és el que exposa l'apartat tercer de l'article 32 quan parla de que *“el que estableix l'apartat 1 s'aplica també al personal que presta serveis en les entitats de dret públic que passen a dependre dels consells de vegueria, que manté la seva situació i condició respecte de l'entitat en què presta serveis, amb els mateixos drets i deures que li corresponen en el moment de la subrogació”*. Per últim, un esment a l'apartat quart quan afirma categòricament que *“el traspàs del personal laboral no comporta cap modificació de la relació contractual preexistent que no sigui la que deriva del mateix traspàs”*. Per tant, en tot moment es vol protegir els treballadors i funcionaris sense que el canvi els hi pugui afectar d'alguna manera en la seva feina.

7.2 El règim especial de l'Aran

Un aspecte que al llarg dels anys sempre ha creat polèmica ha sigut quin tracte es dona a l'Aran dins de l'estructura organitzativa, política i administrativa de Catalunya.

En aquest sentit, doncs, el plantejament d'una llei de vegueries a nivell català va crear diferents punts de vista de com s'hauria de tractar a l'Aran dins d'aquesta nova estructura administrativa catalana.

Així doncs, el ple del Conselh Generau d'Aran³⁶ havia aprovat el 16 de setembre de 2008, per unanimitat de tots els grups polítics (Unitat d'Aran-PSC,

³⁶ El Consell General d'Aran és l'òrgan de govern autònom de la Vall d'Aran. Es va constituir oficialment després de les eleccions del 1991 i és format per 13 membres.

Convergència Democràtica Aranesa i Partit Renovador Arties-Garós), una moció que instava la Generalitat a respectar l'autonomia d'aquest territori, reconeguda per l'Estatut i la Llei de règim especial de la Val d'Aran de l'any 1990. Per aquest motiu es demanava incorporar el reconeixement de la Val d'Aran com una entitat territorial autònoma dins de Catalunya, fora de les vegueries previstes.³⁷

En aquest sentit, tenim dues normes de referència que ens ajuden a entendre la singularitat de l'Aran dins de Catalunya: l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la Llei 1/2005, de 5 de febrer, del règim especial de l'Aran. També la Llei de vegueries dedica un article específic a l'Aran.

Pel que fa a l'EAC, l'article que regula específicament l'Aran és l'article 11 que ens diu que *“el poble aranès exerceix l'autogovern mitjançant aquest Estatut, el Conselh Generau d'Aran i les altres institucions pròpies”*.³⁸ Altres articles importants són el 6.5 (referent al reconeixement de la llengua com a pròpia de Catalunya), l'article 36 (relacionat amb els drets en relació a l'aranès) i l'article 94 (règim jurídic propi per l'Aran), entre d'altres.

D'altra banda, l'article 48 de la Llei 1/2005, defineix les competències del Consell General d'Aran i esmenta que *“el Consell General d'Aran té les competències pròpies que determina el capítol II d'aquest títol, les que li atorguen altres lleis i les que les lleis de Catalunya atorguen als consells comarcals i als consells de vegueria, o als òrgans que els substitueixin, en els termes de la legislació aplicable”*.³⁹

³⁷ PALLARÈS, Marta: Organització territorial. Règim especial dera Val d'Aran, Revista Territori, Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, 2009 http://territori.scot.cat/cat/notices/organitzaciO_territorial_rEgim_especial_dera_val_d_aran_2005_818.php Consulta: 21 d'abril de 2019

³⁸ EAC 2006, article 11

³⁹ Llei 1/2005, de 5 de febrer, de règim especial d'Aran: https://www.conselharan.org/wp-content/uploads/2015/08/Llei-1_2015-Regim-Especiau-dAran2.pdf

Entrant en matèria de la llei de vegueries, n'hi ha dos disposicions que regulen el règim de l'Aran dins el sistema veguerial. En primer lloc l'article 10 que diu *“en virtut del règim jurídic especial garantit per l'article 94 de l'Estatut, el Conselh Generau d'Aran és la institució de govern de l'Aran, que constitueix una entitat territorial singular dins de Catalunya. El Conselh Generau es relaciona de manera bilateral amb els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat, en els termes fixats per la legislació reguladora d'aquest règim jurídic especial, i l'organització que estableix aquest títol no li és aplicable”*.

Per tant, podem observar com aquesta llei respecta i promou les institucions pròpies de l'Aran sense imposar el nom per vegueries que substitueixi el CGA, que és una institució històrica i que queda al marge de les demás vegueries. A la vegada, trobem com la disposició transitòria segona que afirma que *“l'Aran, mentre estigui integrat per l'ordenament jurídic de l'Estat en la institució provincial de govern i administració local, forma part de la vegueria de l'Alt Pirineu. El Consell de Vegueria de l'Alt Pirineu pot delegar en el Conselh Generau d'Aran totes les seves funcions en l'àmbit territorial de l'Aran”*.⁴⁰

8. Constitucionalitat de les vegueries dins la Constitució de 1978

Després de l'anàlisi de la Llei 30/2010, cal observar si és constitucional conforme a la norma suprema de l'ordenament jurídic espanyol o, pel contrari, és inconstitucional i, en definitiva, inaplicable tal com estava articulada en el seu moment.

En aquest apartat, doncs, es fa una valoració jurídica sobre les vegueries després de la sentència 31/2010, que es pronuncia àmpliament sobre aquesta institució i la seva constitucionalitat.

⁴⁰ Portal Jurídic de la Generalitat de Catalunya. Generalitat de Catalunya
https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=sing le&documentId=544543&language=ca_ES

Aquesta sentència, però, té un precedent molt important sense el qual no podrem entendre si és legal o no aquest sistema vegeuerial. Es tracta de la sentència 32/1981, de 28 de juliol⁴¹ la qual va declarar inconstitucional la Llei catalana 6/2010⁴² en tant que vulnerava els articles 137 i 141 de la CE.

La sentència va declarar inconstitucionals els articles 1, 2, 3, 5, 9, disposició transitòria primera i disposició final segona al considerar que *”los arts. 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, «entidad local» (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el art. 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la Provincia como entidad local”*.⁴³

A la vegada, el propi Fonament Jurídic tercer de la sentència esmenada comença afirmant que *“el orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no*

⁴¹ STC 32/1981, de 13 d'agost: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>

⁴² Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat de Catalunya: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l6-1980.html

⁴³ FJ III, STC 32/1981

*se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.*⁴⁴

Malgrat tot, la sentència habilita a les diferents CCAA a la creació d'altres entitats locals diferents, si així ho preveu el seu Estatut d'Autonomia i emparat en l'article 141.3 CE. La sentència esmenta que *“el texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial”.*⁴⁵

En definitiva, podem entendre que aquesta sentència va ser pionera en definir la província com a entitat local bàsica imprescindible dins l'Estat Espanyol i, en tot cas, les CCAA podran organitzar entitats locals diferents sempre que no suplantin les funcions i característiques pròpies de la mateixa i que estiguin establertes dins de la seva normativa superior amb rang de llei orgànica com es l'Estatut

⁴⁴ FJ III, STC 32/1981

⁴⁵ FJ III, STC 32/1981

d'Autonomia. Sense aquests pressupostos, doncs, serà inconstitucional qualsevol mena d'institució que vulgui suprimir les diputacions provincials com a òrgan de govern local intermedi.

Tanmateix, després de la important sentència 32/1981 es important analitzar una sentència més recent que va limitar la possibilitat de desenvolupar al territori la Llei 30/2010, de 3 d'agost com es la sentència 31/2010, de 28 de juny⁴⁶ més coneguda com Sentència sobre l'Estatut.

Aquesta sentència va generar molta polèmica i va iniciar un procés de descontentament amb el govern espanyol i Tribunal Constitucional que encara a dia d'avui persisteix. Aquesta sentència es va impulsar arran el recurs d'inconstitucionalitat presentat per noranta nou diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés contra bona part dels articles del nou EAC 2006 al entendre que vulnerava clarament la Constitució i posicionava Catalunya de facto en una posició de desigualtat política vers les altres CCAA existents a l'Estat.

En primer lloc, la sentència no creu-com van al·legar els recurrents-que la Diputació desaparegués per ser nomenada només a l'art 91.4 EAC. En aquest sentit diu que *“como cuestión de principio es necesario señalar que el hecho de que el Estatuto de Autonomía no haga mención de la provincia, salvo en su art. 91.4 EAC, no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña. La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios», y como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto”*.⁴⁷

⁴⁶ STC 31/2010, de 28 de juny. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409

⁴⁷ STC 31/2010, de 28 de juny, FJ XL

Al mateix fonament jurídic, la sentència posa de manifest- a diferència dels recurrents- que la figura de la vegueria no és inconstitucional i exposa que “*el Estatuto catalán ha decidido estructurar la organización territorial básica de la Generalitat en municipios y veguerías (art. 83.1 EAC), contando además con la comarca como ente de organización supramunicipal (art. 83.2 EAC) y previendo la posible creación autonómica de otros entes supramunicipales (art. 83.3 EAC). En lo que aquí importa el Estatuto ha dispuesto que la veguería ha de ser «la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios» (art. 90.1 EAC), lo que en nada afecta a la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.2 CE), pues ni la estructura provincial es el único criterio de organización territorial de los servicios públicos (como, por lo demás, acredita el hecho de la organización comarcal referida en los arts. 83.2 y 92 EAC, no impugnados en este proceso), ni con la opción estatutaria por la división del territorio catalán en veguerías se perjudica a la división del territorio del Estado en provincias; también, por tanto, en Cataluña, donde las actividades del Estado central no tienen que ordenarse con arreglo a otro criterio de división que no sea el provincial, constitucionalmente obligado*”.⁴⁸

Per tant, la vegueria és un element més dins la estructura administrativa de Catalunya i es perfectament legítima sempre i quan no suprimeixi la divisió provincial com a principi bàsic per després organitzar els serveis de la manera que l'EA consideri oportú. El límit provincial és constitucionalment obligat però la seva redistribució és perfectament possible, podria ser un bon futur d'aquest fonament.

Els recurrents exposen que l'art 90.1 i 2 de l'EAC es inconstitucional ja que defineixen la vegueria com a “*àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local*” i que a la vegada “*té naturalesa*

⁴⁸ STC 31/2010, FJ XL

territorial i gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos"⁴⁹. En aquest motiu, la sentència aclareix que no és inconstitucional ja que no altera les principals funcions de la província "*pues ninguna de las dos dimensiones definidoras de la vejería (como división del territorio a efectos intraautonómicos y como gobierno local para la cooperación intermunicipal, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses) perjudica en absoluto a la provincia como división territorial del Estado y como entidad local ni a las funciones constitucionales que le son propias; esto es, las de **circunscripción electoral** (arts. 68.2 y 69.2 CE), **división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades** y la de **entidad local con personalidad jurídica propia y dotada de autonomía** (art. 141.1 CE). En tal sentido, la previsión estatutaria de la existencia de vejerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales*".⁵⁰ En definitiva, es va rebutjar aquest motiu d'inconstitucionalitat ja que la província no es veu afectada ni la seva divisió a Catalunya en quatre diferents.

La sentència també analitza la possible inconstitucionalitat de la substitució de la Diputació pel Consell de Vegueria. En aquest sentit la resolució es molt clara "*de acuerdo con dicho precepto la vejería podría no ser una nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia en Cataluña. Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del art. 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de vejería (en tanto que órganos de «gobierno y administración autónoma de la vejería»: art. 91.1 EAC) «sustituyen a las Diputaciones». Tal posibilidad no es contraria a la Constitución, habida cuenta de que la vejería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse vejerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de vejería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que*

⁴⁹ Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries, article 90

⁵⁰ STC 31/2010, FJ XL

*el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse «a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo», como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería. De sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local”.*⁵¹

És a dir, si el Consell de vegueria es un canvi de nom del que es coneix com a Diputació, si es perfectament constitucional aquest canvi però alhora matisa la sentència que “*si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones*”.⁵² A la vegada, acaba afirmant que “*para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias*”.⁵³

Com a conclusió general d'aquest punt podem afirmar que la vegueria és una institució plenament constitucional sempre i quan es mantingui la naturalesa i funcions de la Diputacions (principalment la circumscripció electoral i administració de referència amb l'Estat) i es respectin els seus límits geogràfics. En definitiva, la seva implementació és perfectament legal i s'hauria d'adaptar únicament al que disposa la segona part de l'art. 141 CE “*cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*”. En el cas de la Llei aprovada pel Parlament, hi havia diversos territoris que si alteraven aquests límits provincials i, per tant, farien inconstitucional la Llei i, en tot cas, si es vol mantenir aquesta llei tal com està plantejada, s'hauria de produir un canvi legislatiu a les Corts espanyoles en forma de llei orgànica, és a dir, una majoria absoluta dels seus membres.

⁵¹ STC 31/2010, FJ XLI

⁵² STC 31/2010, FJ XLI

⁵³ STC 31/2010, FJ XLI

9. Conclusions

Una vegada finalitzat aquest Treball Final de Grau, cal fer unes reflexions generals sobre la matèria tractada durant els diferents punts desenvolupats.

Com hem pogut analitzar durant el treball, a Catalunya existeix un sentiment de rebutj cap a la província que ve de lluny. Mai s'ha pensat que aquesta figura administrativa i política sigui pròpia de les institucions de autogovern i, en conseqüència, sempre s'ha observat com una eina del poder central per controlar el territori a distància. Malgrat tot, amb la recuperació de la democràcia i l'aprovació de la Constitució, aquesta figura es va tornar a desenvolupar tot i que molts juristes, experts, polítics i plataformes consideraven que no era el més adient en aquest nou projecte que es tenia que construir de nou. Per aquest motiu, amb els pas dels anys i amb la democràcia restablerta tot i que amb problemes, van ser diversos els actors que van intentar establir un sistema diferent al provincial i, com hem pogut observar al treball, no son pocs els informes, comissions, partits polítics i ciutadans que volien passar cap al sistema veguerial com a govern local intermedi entre municipis i governs autonòmic i estatal.

Considero que aquest sistema veguerial seria l'òptim per aquest país, ja que aquest enllaç intermedi entre Administracions donaria a Catalunya un sistema polític i institucional propi que faria de pal de culminació de recuperació de les institucions pròpies del país que faria possible que molta gent que se sent decebuda amb el sistema actual es pogués sentir identificada amb el nou. Això és el que es nomena democratització de l'Administració.

No tindria cap sentit esdevenir la vegueria un canvi de nom de la província i, per tant, hauríem d'aprofitar aquesta oportunitat de canvi i regeneració de les nostres institucions en fer possible que la vegueria i els seus òrgans de govern fossin escollits democràticament tant directament (pels ciutadans en sufragi universal) o bé indirectament (a partir d'un sistema mixt de participació ciutadana i distribució entre els Ajuntaments depenent dels seus respectius resultats).

Aquell esperit de conquerir la vegueria com a possible i que actualment està paralitzat per la falta de consens i d'empenta, fa impossible que en curt o mig termini es pugui implementar aquesta figura sense un diàleg i negociació amb el Govern espanyol que no desencalli aquest assumpte.

La realització d'aquest Treball m'ha determinat a pensar que la vegueria si es útil, i en cap cas es una eina més per col·lapsar l'Administració sempre i quan el seu plantejament sigui adequat i no subordinat a interessos de poca qualitat democràtica com es la col·locació de persones per interessos propis.

Tenim una gran oportunitat de pensar en una nova Administració pública actualitzada al segle XXI que doni resposta a les demandes dels ciutadans i ciutadanes amb intel·ligència i coratge i, a Catalunya, hem de saber aprofitar aquesta oportunitat de futur. Si el País Basc, Navarra, Illes Balears i Illes Canàries tenen els seus organismes propis de govern local intermedi sense cap impediment constitucional, Catalunya no hauria de ser menys. Per això, cal un impuls de les nostres institucions per fer possible les vegueries en el mig termini.

Aquest treball m'ha fet aprendre sobre l'esforç d'elaborar una tasca tan important al finalitzar el Grau com es el Treball de Recerca sobre un aspecte del dret, com es l'administratiu i local, que m'apassiona i m'agradaria continuar investigant i, en definitiva, intentar donar unes solucions òptimes a problemes que existeixen i preocupen als ciutadans com es la falta de regeneració democràtica de les institucions i la aposta ferma del poble per gaudir d'un sistema propi d'autogovern sense ingerències.

L'aspecte més motivador, doncs, és que pot ser perfectament legal, possible i positiu per a tothom.

10. Bibliografia

10.1 Doctrina

CASADEVALL CAMPS, Robert: *El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província*, núm 78, desembre 2014. Disponible en línia: <http://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/view/136573/135307>

Consulta: 7 de maig de 2019

DUCH PLANA, Montserrat: *La II República espanyola, 75 anys de la República espanyola*, publicacions URV, Tarragona, 2007. Disponible en línia: https://books.google.es/books?id=yRHDAgAAQBAJ&pg=PA34&lpg=PA34&dq=república+espanyola+i+vegueries&source=bl&ots=fpkSGsGDaE&sig=ACfU3U1zpSv4nEB0g7euO48ulr_XMcHV1Q&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwionqid_vzgAhWMA2MBHSvwBmIQ6AEwDHoECAAQAQ#v=onepage&q&f=false

Consulta: 7 de maig de 2019

GARRIDO, Josep Lluís: *Mapa, historia i territori: la divisió de Catalunya en corregiments*. Dossier. Disponible en línia: <https://core.ac.uk/download/pdf/39070015.pdf>

Consulta: 7 de maig de 2019

GRACIA RETORTILLO, Ricard: *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix Constitucional de la seva regulació estatutària*. Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya. N° 62. Pàg 19. Disponible en línia: http://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_62.pdf

Consulta: 7 de maig de 2019

MEMBRADO-TENA, Joan Carles: *Entes territoriales de escala comarcal en la Administración local española*. Document d'Anàlisi Geogràfica. 2016. Vol 62/2. Disponible en línia: https://ddd.uab.cat/pub/dag/dag_a2016m5-8v62n2/dag_a2016m5-8v62n2p347.pdf

Consulta: 7 de maig de 2019

MORENO CULLELL, Vicente: *El franquisme a Catalunya*, Revista Sàpiens, Ciències socials en xarxa. Disponible en línia: <http://blogs.sapiens.cat/socialsenxarxa/2011/05/09/el-franquisme-a-catalunya/>
Consulta: 7 de maig de 2019

OLIVERAS i SAMITIER, Josep: *Les vegueries: interessos locals i territori en la creació d'aquests nous ens a Catalunya*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 74, desembre 2012, pàg 106 Consulta: 7 de maig de 2019

PALLARÈS, Marta: *Organització territorial. Règim especial dera Val d'Aran*, Revista Territori, Observatori de projectes i debats territorials de Catalunya, 2009. Disponible en línia: http://territori.scot.cat/cat/notices/organitzaciO_territorial_rEgim_especial_dera_val_d_aran_2005_818.php
Consulta: 7 de maig de 2019

SANCLIMENS i SOLERVICENS, Xavier: *Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004–2006)*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm 67-68, 2009, Pàg 233. Disponible en línia: <https://core.ac.uk/download/pdf/39020258.pdf>
Consulta: 7 de maig de 2019

MONTAGUT, Eduardo: *Los veguers en la organización territorial catalana*, Article d'opinió, nuevatribuna.es. Disponible en línia: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/veguers-organizacion-territorial-catalana/20180102094729146847.html>
Consulta: 7 de maig de 2019

10.2 Actes legislatius

Constitució espanyola de 1978. Disponible en línia:
<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCATALAN.pdf>

Consulta: 7 de maig de 2019

Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'Autonomia del País Valencià.
Disponible en línia: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>

Consulta: 7 de maig de 2019

Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
Disponible en línia: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

Consulta: 7 de maig de 2019

Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries. Disponible en línia:
<https://www.parlament.cat/document/cataleg/48036.pdf>

Consulta: 7 de maig de 2019

10.3 Sentències

Sentència 32/1981, de 28 de juliol (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).
Recurs d'inconstitucionalitat promogut pel President del Govern, representat per l'Advocat de l'Estat, contra la Llei catalana 6/1980, de 17 de desembre, pel que es regula la “transferència urgent i plena de les Diputacions catalanes a la Generalitat”.

Sentència 31/2010, de 28 de juny de 2010. Recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006. Interposat per noranta nou diputats del Grup Parlamentari Popular en el Congrés en relació amb diversos preceptes de la Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

