



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 11/2010, de 5 de juliol,
sobre el Projecte de Llei de vegueries**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

En resposta a dues sol·licituds presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de Llei de vegueries (BOPC núm. 730, de 2 de juny de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 8 de juny de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. 480), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de les dues sol·licituds de dictamen presentades els dies 3 i 8 de juny de 2010, a instància del senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més, i del senyor Oriol Pujol i Ferrusola i quinze diputats més, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de Llei de vegueries, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els primers sol·licitants, el senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més del Parlament, demanen d'aquest Consell que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentat Projecte de Llei, i de forma especial d'aquests preceptes:

«- Article 9, referent a la delimitació veguerial, en contemplar el dit precepte la divisió del territori en set demarcacions veguerials, a saber: Alt Pirineu, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre.

I, per connexió directa amb aquest precepte, els següents articles i disposicions:

- Article 31, que regula la clàusula de subrogació dels consells de vegueria en les actuals diputacions provincials.
- Disposició addicional primera, referent als recursos que es reconeixen a les vegueries.

- Disposició addicional segona, referent a la tramitació simultània de la iniciativa del Parlament per impulsar la modificació de la legislació estatal necessària quan la creació, modificació o supressió de vegueries així ho requereixi.
- Disposició addicional tercera, que preveu l'elecció dels consells de vegueria d'acord amb el procediment resultant de la modificació de la legislació electoral general.
- Disposició transitòria primera, referida a la constitució dels consells de vegueria i, en especial, l'apartat tercer d'aquesta disposició en allò que pugui afectar als límits provincials.
- Disposició final segona, referent a la iniciativa legislativa de reforma de la legislació estatal, inclosa la modificació de la legislació electoral, per tal d'adequar-la a la nova divisió territorial en vegueries.»

Els motius en què es basa la sol·licitud de dictamen, que es transcriuen en part, són els següents:

«Es considera convenient conèixer el parer de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya respecte l'encaix de l'article 9 del projecte de llei, referent a la delimitació de les demarcacions veguerials, i de l'article 31 i de les disposicions addicionals, transitòria i finals connexes o relacionades amb la implantació d'aquesta delimitació, en la regulació que constitucionalment es fa de la província, entesa aquesta com a delimitació territorial de l'Estat (articles 137 i 141 CE) i com a circumscripció electoral (article 68.1 CE).

En concret, el fet que el projecte de llei estableixi una delimitació territorial de Catalunya que pretén substituir l'actual divisió en quatre províncies per una nova divisió territorial en set vegueries, planteja dubtes seriosos sobre la necessària aplicabilitat de l'article 141 CE, que exigeix llei orgànica per alterar els límits provincials, o dit d'altra

manera, que l'article 9è del Projecte de Llei col·lisiona frontalment amb la regulació constitucional de l'article 141. I, això, sense perjudici que siguin procedents en termes legals les previsions fetes en el projecte de Llei d'impulsar reformes legals estatals a aquests efectes.

[...]

Però, a més, en establir la disposició final segona la necessària iniciativa legislativa del Parlament de Catalunya davant les Corts Generals per modificar la normativa electoral de l'Estat per adaptar-la al règim electoral de la vegueria, així com les previsions de reforma legal electoral recollides a les disposicions addicionals segona i tercera del projecte, pot entendre's que l'actual Projecte de Llei vulnera també l'article 68, apartat 1, CE en reconèixer aquest a la província com a circumscripció electoral.»

Pel que fa a la resta de la fonamentació jurídica que figura a l'esmentada sol·licitud de dictamen, es pot consultar, en la seva totalitat, en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 735, de 9 de juny de 2010, que la publica a la secció 4.67, «Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats» (pàg. 11).

Els segons sol·licitants, el senyor Oriol Pujol i Ferrusola i quinze diputats més del Parlament, demanen dictamen d'aquest Consell en relació amb el Projecte de Llei de vegueries, en especial referència a determinades disposicions:

«Article 9, relatiu a les demarcacions veguerials com a divisió organitzativa de la Generalitat de Catalunya.

Disposició addicional primera, relatiu als recursos per a les vegueries.

Disposició transitòria primera, relatiu als Consells de Vegueries.»

Els motius en els quals es basa la sol·licitud, que es reproduïxen parcialment, són els següents:

«[E]l fet de considerar que el contingut de l'esmentada disposició, no s'adequa a allò que determina l'article 90.1 del EAC.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya defineix la vegueria com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, amb personalitat jurídica pròpia i, alhora, també com a divisió territorial adoptada per la Generalitat de Catalunya per a l'organització dels seus serveis.

[...]

L'actual redacció del Projecte de Llei, consagra en el moment de la seva entrada en vigor un model dual, es a dir, hi haurà dos mapes diferents de vegueries en relació a la seva funció; 7 demarcacions territorials d'organització territorial de la Generalitat i 4 consells de vegueries entesos com a nivell de govern local intermunicipal.

A parer nostre, aquesta dualitat trenca clarament la coherència de l'article 90 de l'EAC, efectuant un desenvolupament contrari a allò que pretén el legislador en el moment de regular les vegueries.

Hom podria entendre que dita dualitat es podria subsanar mitjançant l'aplicació de la disposició final tercera que estableix un termini de quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei pel desenvolupament de l'art. 9, ans al contrari, l'existència d'aquest termini en cap cas garanteix que no existeixi la dualitat en el desenvolupament de les Vegueries ja que, en la seva funció com ens local intervenen agents externs al propi Parlament de Catalunya que han d'impulsar modificacions legals dins l'àmbit estatal. Per tant, en cap cas s'evita aquesta dualitat si no fos amb la introducció d'una esmena com la presentada pel grup de CiU quin contingut estableix *"Per tal que el nombre de demarcacions territorials previstes a l'art. 9 d'aquesta Llei es*

facin realitat d'acord amb allò que determina l'art. 90.1 de l'EAC, no es podran constituir els consells de vegueries fins que les Corts Generals modifiquin el règim electoral general i es tramiti la Llei Orgànica per aquelles modificacions dels límits provincials que s'escaiguin".

[...]

Finalment, l'article 142 de la CE consagra un principi de suficiència financera per a les administracions locals. Aquest principi hom el pot veure reflectit en la disposició addicional primera quin contingut estableix els recursos de les vegueries. Ara bé, aquest principi que estableix la Constitució no es pot entendre com un requisit formal sinó com a una veritable qüestió de fons que ha de bastir el corpus legislatiu de l'administració local. Amb l'actual redactat d'aquesta disposició no queda garantit aquest principi ja que el finançament de les vegueries es vincula a la substitució que aquestes puguin fer de les províncies.

[...]

Cal significar que la lectura de la disposició addicional primera hom podria entendre que únicament es preveu un finançament substitutiu del de les diputacions i, per tant, no existiria una connexió real entre les funcions que venen detallades en els articles 22 i 23 del Projecte de Llei i el seu finançament.»

La totalitat dels fonaments que exposa aquesta sol·licitud de dictamen, es pot consultar també en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 735, de 9 de juny de 2010, que la publica a la secció 4.67, «Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats» (pàg. 12 i 13).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 8 de juny de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de les sol·licituds de dictamen així formulades, les va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor

Pere Jover Presa.

3. En la mateixa sessió i, d'acord amb el que estableix l'article 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i atès que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment idèntics que justifiquen la unitat de tramitació i de decisió, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu aquest precepte legal, perquè els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la pretensió d'aquest Consell d'acumulació dels dos procediments de dictamen.

A continuació i, atès el que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data de 25 de juny de 2010, es va rebre en el Registre del Consell una carta de la Secretaria del Govern (Reg. 547) amb «Consideracions en relació amb l'objecte del Dictamen sol·licitat al Consell de Garanties Estatutàries sobre el Projecte de Llei de vegueries», de 18 de juny de 2010, elaborades pel Gabinet Jurídic de la Generalitat, i un escrit del Departament de Governació i Administracions públiques (Reg. 548), amb tres informes de la seva assessoria jurídica: «Informe en relació amb la transició de les diputacions als consells de vegueries i l'adequació amb la normativa bàsica estatal», de 2 de febrer de 2009; «Informe en relació a les demarcacions veguerials del projecte de Llei de vegueries», de 17 de maig de 2010, i «Informe en relació al projecte de Llei de vegueries i, en particular, a les divisions territorials regulades l'article 9», de 22 de juny de 2010.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va

fixar com a data per a la votació i aprovació del Dictamen el dia 5 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

A la vista del que s'ha posat de manifest en els Antecedents, ens correspon delimitar en aquest Fonament Jurídic l'objecte del Dictamen. A aquests efectes, examinarem en primer lloc l'objectiu i el contingut del Projecte de Llei consultat i, posteriorment, analitzarem els motius que fonamenten les sol·licituds de dictamen admeses a tràmit.

1. El Projecte de Llei de vegueries conté trenta-dos preceptes estructurats en cinc títols, quatre disposicions addicionals, dues disposicions transitòries (que inclouen una primera *bis*), una disposició derogatòria única i quatre disposicions finals. D'acord amb el seu article primer, té per objecte 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. Aquesta estructuració territorial, en paraules del legislador, reprèn l'organització territorial vigent a Catalunya fins als decrets de Nova Planta la qual, posteriorment, es va recuperar mitjançant el Decret de 27 d'agost de 1936. En concret, la norma que ara s'analitza, com el seu títol indica i en desenvolupament d'allò que estableixen els articles 90 i 91 EAC, regula la doble naturalesa de la vegueria com s'exposa a continuació.

D'una banda, com a demarcació veguerial, que és la divisió territorial en què s'organitza territorialment l'estructura, els serveis i les funcions de la Generalitat, i que té l'àmbit territorial que delimita el mateix Projecte de Llei (art. 2.3). En aquest sentit, es creen set demarcacions veguerials (art. 9) a les quals la Generalitat s'haurà d'adequar en un termini màxim de quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei (disposició final tercera). En aquest darrer punt, davant el silenci del Projecte, s'entén que s'aplica la *vacatio legis* de vint dies prevista amb caràcter general a l'ordenament jurídic (art. 1.2 CC).

D'altra banda, com a ens local amb personalitat jurídica pròpia determinat per l'agrupació de municipis. En aquest cas constitueix l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, gaudeix d'autonomia per a la gestió dels seus interessos i el seu òrgan de govern i administració correspon al consell de vegueria (art. 2, ap. 1 i 2). A aquests efectes, el Projecte de Llei regula la transició de les diputacions provincials als nous consells de vegueria, que es durà a terme en diferents estadis o fases, principalment mitjançant el mecanisme de subrogació (art. 31). En aquest context, el procés de substitució de la província, segons expressa l'exposició de motius del Projecte de Llei, només afecta el seu òrgan de govern, la diputació provincial, i no les altres naturaleses que la Constitució atribueix a la província (circumscripció electoral per a les eleccions generals i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat).

Aquesta transició o procés progressiu de substitució fins arribar a constituir set consells de vegueria, es desplega a la disposició transitòria primera del Projecte de Llei d'acord amb tres fases successives: en un primer moment, a l'entrada en vigor de la Llei es constitueixen els Consells de Vegueria de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, que substitueixen les diputacions

provincials corresponents (ap. 1). En una segona fase, contempla un procediment específic per a la constitució del Consell de Vegueria de les Terres de l'Ebre, que es durà a terme després de la consegüent modificació de la legislació electoral general i, en tot cas, un cop celebrades les eleccions municipals posteriors a l'entrada en vigor de la Llei. En aquest mateix moment, el Consell de Vegueria de Tarragona passarà llavors a denominar-se Consell de Vegueria del Camp de Tarragona (ap. 2). Finalment, en una tercera i darrera fase, un cop s'hagi aprovat pel legislador orgànic estatal l'alteració dels límits provincials respectius, es constituiran els Consells de Vegueria de l'Alt Pirineu i de la Catalunya Central, que tindran la seva seu institucional en la ciutat que determini un llei del Parlament (ap. 3).

Entre altres previsions del Projecte de Llei que complementen aquest complex procés d'implementació dels consells de vegueria, destaquem la relativa als recursos financers de què hauran de disposar (disposició addicional primera) o la previsió de transferència de recursos d'un consell de vegueria a un de nova constitució dels previstos en aquest Projecte de Llei o també quan es tracti de creació de noves vegueries (disposició transitòria segona).

La conseqüència d'aquest fragmentat procés de substitució i ulterior constitució de les set vegueries, que s'acaba d'exposar, és que pràcticament cap de les previsions del Projecte de Llei tindrà eficàcia immediata a la seva entrada en vigor, llevat de les que resultin aplicables a la constitució de les quatre vegueries a què fa referència la disposició transitòria primera, apartat 1.

2. Tal com es recull en els Antecedents, la primera sol·licitud de dictamen considera que la substitució que fa el Projecte de Llei de les quatre províncies per una nova divisió territorial en set vegueries, planteja seriosos dubtes d'inconstitucionalitat en relació amb els articles 137, 141 i 68.1 CE. D'una

banda, perquè aquesta nova divisió exigeix llei orgànica per alterar els límits provincials. I de l'altra, perquè la possibilitat de constituir noves formes d'organització territorial que suposin una agrupació de municipis diferent de la realitat provincial establerta, com ara les vegueries, no pot afectar l'àmbit provincial, ja que és un ens territorial d'existència obligatòria a tot l'Estat que, a més, permet l'Administració general de l'Estat organitzar i prestar els seus serveis a tot el territori (art. 141.1 CE). En darrer terme, opinen també que el fet que el Projecte de llei estableixi la necessària iniciativa legislativa del Parlament de Catalunya davant les Corts Generals per modificar la normativa electoral de l'Estat, per adaptar-la al règim electoral de la vegueria, i incorpori altres previsions de reforma electoral general, genera el dubte raonable de si el Projecte de llei vulnera l'article 68.1 CE.

La segona sol·licitud considera que la disposició transitòria primera del Projecte de llei no s'adequa a allò que determina l'article 90.1 EAC. I això perquè el Projecte de llei consagra en el moment de la seva entrada en vigor un model dual; és a dir, dos mapes diferents de vegueries pel que fa a la seva funció: set demarcacions veguerials i quatre consells de vegueria. Aquesta dualitat, que no es pot esmenar amb el termini de quatre anys que fixa el Projecte de llei, sinó que depèn d'agents externs al Parlament de Catalunya, crea una condició suspensiva de l'efectivitat de la norma que estableix una inseguretat jurídica impròpia de l'ordenament jurídic. A l'últim, la petició entén que el Projecte de llei tampoc no garanteix el principi de suficiència financera per a les vegueries, ja que el seu finançament es vincula a la substitució que aquestes puguin fer de les províncies.

3. Per tal de donar resposta a les qüestions que susciten els sol·licitants, examinarem en primer lloc el marc constitucional i estatutari en què s'insereix la regulació dictaminada a fi i efecte que, posteriorment, ens puguem pronunciar sobre els motius plantejats en ambdues sol·licituds. Així,

en el Fonament Jurídic Segon, tractarem en primer lloc la configuració de la província a la Constitució i la garantia institucional de la seva existència com a entitat local dotada de personalitat jurídica pròpia; posteriorment, en el Fonament Jurídic Tercer, exposarem el model de l'organització territorial de Catalunya previst a l'Estatut d'autonomia, en particular pel que fa a la naturalesa i la constitució de les vegueries. Finalment, en el Fonament Jurídic Quart, donarem resposta a tots i cadascun dels dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat suscitats pels sol·licitants.

Segon. Marc constitucional

1. El constituent de 1978 no només va "constitucionalitzar" la província com un ens bàsic i necessari per a l'organització territorial de l'Estat («l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies, i en les comunitats autònomes que es constitueixin», segons el paradigmàtic article 137, que encapçala el títol VIII de la Constitució), sinó que li va atorgar un ventall de dimensions que van molt més enllà de la seva tradicional configuració com a ens local.

A) La província apareixia als articles 143 i 144 CE com la instància privilegiada per a la posada en marxa del procés autonòmic. No obstant això, hem de reconèixer que la configuració final de l'Estat de les autonomies i el desenvolupament mateix del procés autonòmic van transitar per altres vies en virtut de diverses previsions constitucionals, en particular, les contingudes a la disposició transitòria primera (territoris dotats amb un règim provisional d'autonomia, que eren majoria) i la segona (nacionalitats històriques).

B) Les circumscripcions electorals per a la designació dels diputats i dels senadors de les Corts Generals, amb les excepcions previstes per als territoris insulars i per a les ciutats de Ceuta i Melilla, així com per als senadors de designació autonòmica, s'adeqüen necessàriament a l'àmbit territorial de les províncies, essent aquesta una decisió indisponible per als poders constituïts (art. 68.2 i 69.2 CE).

C) El territori de les províncies és també demarcació bàsica, tot i que no exclusiva, per a l'organització dels poders de l'Estat (art. 141.1 CE). Pel que fa al poder executiu, aquesta previsió afecta directament els òrgans perifèrics de l'Administració central de l'Estat, i és per això que la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat va regular la figura del subdelegat del Govern a cada província (art. 6.3) com a successor dels antics governadors civils, i va definir amb precisió les seves funcions, que poden arribar a ser rellevants en el cas de províncies en les quals no radica la seu de la Delegació del Govern a la comunitat autònoma (art. 29).

Quant al Poder Judicial (recordem que l'article 141.1 CE no es refereix exclusivament a l'Administració pública, sinó que utilitza l'expressió «activitats de l'Estat»), la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, va utilitzar la província per articular la planta i l'organització territorial almenys en dos aspectes substancials: d'una banda, els partits judicials integren municipis «pertanyents a una mateixa província» (art. 32); i, de l'altra, les audiències provincials estenen la seva jurisdicció al territori de la província respectiva (art. 80).

2. Centrant-nos en la dimensió de la província que ens interessa més directament, la referida a la seva naturalesa primària com a ens local, hem de recordar que l'article 141 CE va ser interpretat aviat pel Tribunal Constitucional

mitjançant la utilització de la construcció doctrinal coneguda com a garantia institucional, atribuïnt a la província similar garantia constitucional que als municipis. Aquesta equiparació, realitzada inicialment per la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, és certament discutible, si bé ha estat mantinguda fins al moment per l'Alt Tribunal sense canvis substancials:

«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 indisponible 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 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.» (FJ 3)

I afegeix:

«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.» (FJ 3)

Així doncs, la garantia institucional es configura com un límit indisponible per al legislador, sigui aquest estatal o autonòmic. D'acord amb la doctrina jurisprudencial desenvolupada, podem entendre que els elements protegits per aquesta garantia són els següents:

A) En primer lloc, la garantia de l'existència de la província, a la qual fa referència la citada STC 32/1981, entesa la província com a ens local, dotat de personalitat jurídica i amb autonomia garantida per a la gestió dels seus interessos propis, que es configura com a organització de segon grau ja que està basada en l'agrupació de municipis.

Aquest ens, tingui la denominació que tingui, és, doncs, indisponible, fins i tot per al legislador estatuent, afirmació aquesta que no resulta contradita pel fet que en les comunitats autònomes uniprovincials s'hagi produït una «extinció» aparent de la província, ja que el Tribunal Constitucional va considerar que en aquests supòsits no té lloc una supressió de la província, sinó la seva elevació al rang de comunitat autònoma. En aquest sentit, l'entitat provincial resulta «[...] potenciada en aquells altres casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (art. 143),

bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (art. 144), una sola provincia se erija en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad, tal y como permite el art. 141.2 de la Constitución.» (STC 32/1981, FJ 3).

Certament, aquesta tesi presenta dificultats importants, sobretot perquè deixa sense resoldre el dubte sobre la naturalesa d'aquestes comunitats autònomes uniprovincials i, en particular, sobre el seu suposat caràcter de províncies que han assumit «un superior nivel de autonomía» (STC 32/1981, FJ 3). Però de fet és una forma raonable de donar resposta a aquest cas específic i, en certa manera anòmal, que presenten aquestes províncies que, d'acord amb l'article 143.1 CE, poden «accedir a l'autogovern i constituir-se en Comunitats Autònomes».

B) La garantia de la seva autonomia per a la gestió dels seus interessos propis, que ha d'incloure tant l'exclusió d'ingerències desproporcionades dels altres poders públics en aquesta gestió, com la disposició de les competències i els mitjans necessaris per a exercir-les.

Així, la Sentència 159/2001, de 5 de juliol, va afirmar:

«Sobre el concepto y el contenido de la autonomía local y el ámbito competencial que han de respetar, en relación con ella, los legisladores estatal y autonómicos, tempranamente dijimos que la autonomía local "hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de

unidad estatal" (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9, o 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Esta noción es muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 ("Concepto de la autonomía local") establece que "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".» (FJ 4)

Posteriorment, la STC 240/2006, de 20 de juliol, que va resoldre el primer conflicte en defensa de l'autonomia local, va afirmar que:

«Para determinar el contenido y la extensión de la "autonomía local constitucionalmente garantizada", objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: "se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el 'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación

autonómica es posible' (STC 32/1981, F. 4)" (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 39).» (FJ 8)

I, posteriorment, afegia:

«[...] "la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" (STC 159/2001, de 5 de julio, F. 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, F. 9, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4)». (F J 8)

C) La naturalesa de la província com agrupació de municipis o autonomia «de segon grau», que s'evidencia no només en el tipus de competències abans esmentades, sinó també en l'estructura participativa del seu òrgan de govern. La província és, doncs, una instància superior formada per la integració o associació legal de municipis, de manera que no resultaria justificada la desvinculació entre aquella i aquests.

D) La garantia de la suficiència financera, expressament reconeguda per l'article 142 CE, que exigeix la disponibilitat de mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que li són pròpies. La STC 109/1998, de 21 de maig, es va referir a aquesta qüestió com a instrument indispensable per a l'exercici de la cooperació econòmica amb els municipis:

«Pues bien, en la provincia, en cuanto entidad local "determinada por la agrupación de municipios" (art. 141.1 C.E), cuya autonomía -de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal- es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.»
(FJ 2)

3. Les consideracions que acabem de realitzar s'han de completar amb d'altres que deriven d'una afirmació de principi que ja havíem avançat anteriorment: la Constitució no estableix ni imposa un tipus o model únic de província. Ans al contrari, un breu examen de la realitat provincial existent permet parlar, almenys, de tres tipus específics que s'afegeixen al que podríem denominar de règim general, i que en un futur pròxim es veuran incrementats per les vegueries previstes a l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en el Projecte de Llei que dictaminem.

Aquests tipus específics, que són els «règims» denominats «especials» al capítol III del títol III («Província») de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (en endavant, LBRL), juntament amb els consells insulars de les Illes Balears, són els següents: les comunitats autònomes uniprovincials, abans tractades, en les quals l'ens provincial ha estat «elevat» al rang de comunitat autònoma; els territoris històrics del País Basc, l'especial règim jurídic dels quals es basa en la disposició addicional primera CE, sobre els drets històrics dels territoris forals; i, finalment, les mancomunitats interinsulars provincials de les Canàries.

D'una manera o d'una altra, aquests tipus específics de província estan previstos a la Constitució, però aquesta previsió no sempre justifica, *per se*, un règim especial. Aquest és el cas, per exemple, de les mancomunitats interinsulars provincials canàries, ja que l'article 141.4 CE, que els serveix de suport, només es refereix als cabildos insulars, i del seu text no es desprèn, en absolut, que les dues províncies canàries hagin d'experimentar canvis substancials (al contrari, els cabildos existeixen «a més» d'aquestes). De fet, aquests canvis, que han estat profundíssims, es van produir mitjançant la regulació continguda en la Llei de bases de règim local (art. 41.2) i, tot i així, ningú no ha qüestionat la seva constitucionalitat.

A partir d'aquestes consideracions i d'altres derivades de la doctrina elaborada pel Tribunal Constitucional, estem en condicions de realitzar una operació inversa a l'escomesa anteriorment: examinarem a continuació quins són els elements que, per no formar part del contingut constitucionalment garantit a les províncies, són disponibles per al legislador, sigui aquest estatal o autonòmic, i tot això independentment de les competències que corresponguin a l'un i a l'altre en aquesta matèria:

A) Encara que no sembli necessari recordar-ho, aquesta garantia no inclou la denominació específica «província». Allò que la Constitució garanteix és l'existència de l'ens, un ens local de segon grau amb personalitat jurídica pròpia, dotat d'autonomia i constituït per l'agrupació de municipis. La denominació que se li doni no afecta aquesta naturalesa (el nom no fa la cosa), com ho demostren les denominacions abans citades dels Territoris Històrics del País Basc o de les mancomunitats interinsulars provincials canàries.

B) Tampoc no inclou l'apel·latiu concret que es dona a cadascuna de les províncies, ni de bon tros la determinació de la capitalitat i de la seu de l'òrgan de govern, que poden ser objecte de modificació pel legislador ordinari. És cert que l'article 25.2 del Text refós de les disposicions legals en matèria de règim local exigeix llei aprovada per les Corts Generals per a la modificació d'aquesta denominació, i que el Tribunal Constitucional va avalar aquesta previsió a la STC 385/1993, de 23 de desembre, tot rebutjant les pretensions en contra de la Generalitat. Però ho va fer només per considerar que aquesta determinació és una competència de l'Estat derivada de l'article 149.1.18 CE i no, en canvi, un element propi de la garantia institucional de la província:

«[...] la imposición de nombre o su cambio encajan, sin embargo, dentro de las bases cuya determinación corresponde al Estado. Denominación y capitalidad, elementos muy unidos, son dos aspectos esenciales en la configuración de un ente público territorial cualquiera en más de un sentido. Sin una sede con nombre propio no parece concebible tampoco ninguno. Una y otro, por tanto, son elementos necesarios y pueden considerarse básicos sin esfuerzo alguno. En consecuencia, no le pueden resultar indiferentes al Estado y su intervención en este punto no significa extralimitación alguna de su ámbito de competencias, en la distribución que de ellas se hace por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía respectivos.» (FJ 4)

C) Tampoc no és indisponible per al legislador la determinació del territori provincial, de manera que la configuració espacial de les diferents províncies, tal com existien en el moment de l'entrada en vigor de la Constitució, pot ser objecte de modificació d'acord amb allò previst a l'article 141.1 CE. El que sí que va fer el constituent va ser dotar a aquest territori d'una especial protecció i rigidesa mitjançant la reserva de llei orgànica per a «qualsevol alteració dels límits provincials».

Aquesta qüestió apareix directament relacionada amb l'objecte del nostre Dictamen, ja que tots dos sol·licitants al·leguen la hipotètica vulneració d'aquest precepte constitucional pel Projecte de llei examinat. És per aquesta raó que l'examinarem més detingudament al Fonament Jurídic Tercer.

D) A l'últim, la Constitució no imposa un òrgan específic de govern i d'administració de la província, ni molt menys la denominació que se li hagi de donar, com es desprèn clarament de l'article 141.2 CE. Les diputacions provincials són, doncs, disponibles per al legislador, que les pot substituir per altres «corporacions», sense més requisits que els de garantir el seu caràcter

representatiu en la seva doble dimensió democràtica i d'agrupació de municipis. Aquest és el cas, una vegada més, de les juntes generals dels territoris històrics del País Basc, i també de les mancomunitats interinsulars provincials canàries, l'òrgan de govern de les quals ha estat reduït a una reunió dels presidents dels respectius cabildos insulars, presidit pel president del Cabildo de l'Illa en la qual es troba la capital de la província (art. 39 i 42.1 LBRL).

Tercer. Marc estatutari

L'Estatut d'autonomia regula la vegueria a la secció tercera del capítol VI del títol II (art. 90 i 91), encara que també li són aplicables les previsions sobre competències en matèria de règim local recollides als articles 151 i 160 EAC. En la mesura que els preceptes esmentats s'imposen i limiten el marge d'actuació del legislador català, haurem d'interpretar-los tenint en compte, entre altres criteris, la seva integració en el bloc de la constitucionalitat.

1. Un dels aspectes que requereix un examen més acurat, atesos els motius al·legats pels sol·licitants del Dictamen, és el relatiu a la relació entre la província-ens local i la vegueria-ens local.

L'Estatut podria haver optat per un model de coexistència entre vegueria i província i configurar-les com a ens diferenciats. Els articles 141.3 i 152.3 CE haurien avalat aquesta fórmula sense problemes, en preveure expressament la competència autonòmica per a crear «agrupacions de municipis diferents de la província» o per «establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». No obstant això, hom sap que no va ser aquesta l'opció del legislador estatuent. Es podria considerar, en canvi, que el model adoptat és

el de la substitució: les províncies desapareixen i el seu lloc l'ocupa un nou ens local, la vegueria, creada per la Generalitat i clarament diferenciada d'aquelles, no només perquè no pot gaudir de la garantia constitucional a aquestes reservada, sinó també perquè no hi ha cap coincidència en el seu territori, població o govern.

Nogensmenys, un examen més acurat dels preceptes afectats obliga, al nostre judici, a precisar aquestes afirmacions. Les províncies són «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional» (STC 32/1981, cit. FJ 3), tal com es deriva de l'article 137 CE, i la seva existència és indisponible per als poders constituïts i, per aquesta raó, també per als estatuts d'autonomia. La província entesa com a ens local de segon grau constituït per l'agrupació de municipis i dotat d'autonomia constitucional, independentment de la seva denominació i d'altres característiques no substancials, no pot ser suprimida. I això és així perquè, si la Constitució garanteix aquestes característiques com a element essencial per a la seva reconoscibilitat, amb més raó ha de garantir la seva existència.

A aquesta existència necessària es referia el Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 269, d'1 de setembre de 2005, quan afirmava:

«D'acord amb aquesta regulació es pot afirmar que a Catalunya les vegueries substitueixen les províncies en tant que entitat local. Conseqüentment, el que cal preguntar-se és si aquesta substitució és conforme amb l'existència obligatòria de l'ens local provincial a la Constitució espanyola (art. 137 CE) i, per tant, si l'article 86.3 i concordants de la Proposta de Reforma són conformes a la Constitució.»
(F IV.4.a)

I, una vegada examinats aquests preceptes i la jurisprudència constitucional sobre la matèria, el Dictamen citat responia:

«Tot acceptant aquesta doctrina, creiem que es pot afirmar que els preceptes de la Proposta de Reforma que examinem no vulneren la garantia institucional de l'ens provincial, en tant que es limiten a modificar el nom de l'ens provincial (que a Catalunya passarà a denominar-se vegueria), tot respectant en els altres aspectes, que són els substancials, els elements identificadors de l'ens provincial.» (F. IV. 4.b)

Si bé alguna de les expressions utilitzades en el text citat hauria de ser matisada, com farem després, entenem que aquesta és la interpretació adequada que s'ha de fer dels preceptes estatutaris. Les vegueries són les noves entitats intermunicipals de Catalunya. La vegueria és un nou tipus de província de règim especial, com d'altres que hem vist que hi ha a l'ordenament, diferent de les províncies de règim comú però respectuosa amb les exigències de l'article 141.1 CE. La vegueria, doncs, s'identifica amb la província constitucional, mitjançant un procés pel qual l'ens provincial es transforma sense perdre, però, els elements que fan possible la seva recognoscibilitat com a tal, que hem exposat en el Fonament Jurídic anterior. Aquestes afirmacions resulten de les consideracions contingudes en els paràgrafs següents.

Per començar, enlloc de l'Estatut no s'observa cap frase ni expressió que permeti afirmar que es suprimeixen les províncies, ni tampoc que es substitueixen per les vegueries. Allò que es llegeix a l'article 91.3 EAC és quelcom molt diferent: «Els consells de vegueria substitueixen a les diputacions», qüestió aquesta que, per referir-se només l'òrgan de govern i

administració, no afecta la garantia institucional de la província, d'acord amb el segon incís de l'article 141.2 CE, anteriorment analitzat.

A més, la referència a l'exigència de llei orgànica per a l'alteració dels límits provincials, prevista al darrer incís de l'article 91.4 EAC, en remetre's expressament a l'article 141.1 CE, s'inclou en el mateix precepte que regula la creació, la modificació i la supressió de les vegueries, en una successió de frases de la qual no és difícil extreure la identificació entre ambdós subjectes, província i vegueria. Convé no oblidar que aquesta referència al precepte constitucional citat va ser inclosa en el text del Projecte de reforma de l'Estatut amb posterioritat a la recomanació que en aquest mateix sentit va realitzar el Consell Consultiu en el seu Dictamen núm. 269, quan va dir:

«En primer lloc, s'ha de posar de manifest que si es pretenen modificar els límits territorials de les actuals províncies, creant noves vegueries, serà necessari que aquests nous límits s'estableixin en una llei orgànica, tal com estableix l'article 141.1 CE.» (F IV.4.c)

Finalment, la lectura de l'article 160.3 EAC, en connexió amb els preceptes dedicats expressament a les vegueries, confirma plenament la tesi exposada, quan declara: «Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, a excepció dels que són garantits constitucionalment». Aquests ens locals creats per la Generalitat però garantits constitucionalment només poden ser les vegueries, ja que els municipis no són creats per la Generalitat. Conseqüentment, sembla clara la voluntat del legislador estatuent d'estendre la garantia institucional de l'article 141.1 CE a les vegueries, la qual cosa només és possible en la mesura que les considera un nou tipus d'ens provincial de règim especial.

De les raons exposades anteriorment no es pot concloure, com resultaria d'una lectura precipitada del Dictamen núm. 269, abans citat, que la transformació de les províncies en vegueries sigui una simple qüestió de nom, denominació específica, capitalitat i seu. Ans al contrari, el canvi serà més profund, pels motius que tot seguit manifestem. El territori i la població de les actuals quatre províncies catalanes experimentarà una completa remodelació, una vegada executades les previsions que contenen les disposicions transitòries del Projecte de Llei dictaminat, la qual afectarà molts dels municipis que actuen com a subjectes de l'agrupació en l'ens superior. A més, les actuals quatre diputacions provincials desapareixeran, i tots els seus mitjans personals, materials i financers seran transferits als corresponents consells de vegueria, que podran disposar també d'una estructura de govern diferent. D'altra banda, les vegueries així constituïdes no només disposaran de la garantia institucional reconeguda a la província i protegida mitjançant la utilització del conflicte en defensa de l'autonomia local, regulat al capítol IV, títol IV de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, sinó també de la garantia estatutària a què es refereix l'article 90.2 EAC, protegida mitjançant el procediment davant d'aquest Consell de Garanties Estatutàries, previst a l'article 76.2.d EAC i regulat a l'article 29 de la nostra Llei constitutiva. I, finalment, la competència de la Generalitat sobre les noves vegueries resultarà significativament ampliada per aplicació de les previsions que estableixen els articles 151 i 160 EAC.

2. Els sol·licitants de dictamen al·leguen també la possible vulneració de l'article 90.1 EAC, en la mesura que l'esmentat precepte no contempla la possibilitat de dissociar la doble dimensió de la vegueria: com a ens local i com a àmbit adoptat per la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis.

La doctrina ha tractat sovint aquest problema en clau constitucional, en relació amb la possible dissociació de la triple dimensió que presenta la província com a ens local, com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat i com a circumscripció electoral per a la designació de diputats i senadors de les Corts Generals.

No és aquesta, però, una qüestió sobre la qual ens hem de pronunciar en el present Dictamen, per tal com que el Projecte de Llei examinat l'exclou expressament quan al seu preàmbul diu que la Llei: «[...] 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».

En canvi, allò que sí que hem d'analitzar, des d'una perspectiva exclusivament estatutària, és si el territori de la vegueria-ens local ha de ser coincident amb el de la vegueria-demarcació territorial per als serveis de la Generalitat, d'acord amb el que preveu l'article 90.1 EAC.

I, en aquest cas, la resposta afirmativa no presenta excessius problemes, per les raons que desenvolupem seguidament.

En primer lloc, entenem que l'article 90.1 EAC és prou clar al respecte. En el seu apartat 1 defineix essencialment la vegueria com un àmbit territorial: «La vegueria és l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació territorial»; i, a continuació, es llegeix que aquest àmbit territorial actua també com a element definidor de la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a l'organització dels seus serveis. Dues conclusions semblen derivar-se d'aquesta redacció: d'una banda, i de forma diferent a com ho fa l'article 141.1 CE, la definició estatutària de la vegueria, tant en la seva dimensió d'ens local de cooperació intermunicipal

com en la d'àmbit espacial per a l'organització dels serveis de la Generalitat, pivota de forma substancial entorn del territori; i, de l'altra, s'utilitza la paraula «també» per lligar les dues frases que defineixen aquesta doble dimensió, la qual cosa significa clarament que no existeix un territori per a cada una d'aquestes, sinó que hi ha un únic territori, que actua com a nexa imprescindible per a la seva existència.

Per si això no fos suficient, l'Estatut expressa decisions substancials sobre l'organització territorial de la Generalitat, que entenem han de ser respectades. Ens referim a l'article 2.3 EAC (els ens locals, incloses les vegueries, no només formen part del sistema institucional de la Generalitat sinó que determinen la seva organització territorial) i, sobretot, a l'article 83.1 EAC («Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i vegueries»). L'organització territorial en vegueries és, doncs, un element substancial definidor de la Generalitat en el seu conjunt, i és per aquesta raó que s'ha de projectar i s'ha de respectar tant per l'àmbit espacial dels ens locals com per l'organització de l'Administració que depèn del Govern de la Generalitat.

Finalment, i només com a dada complementària, no sembla probable que el legislador estatuent considerés com una opció desitjable aquest desajust territorial entre ambdues dimensions de la vegueria, en vista de les decisions que apareixen en altres preceptes estatutaris, com és el cas, per exemple, de l'exigència que l'Administració de la Generalitat s'adeqüi als «principis de coordinació i transversalitat, amb la finalitat de garantir la integració de les polítiques públiques», imposada per l'article 71.3 EAC; als quals caldria afegir els principis constitucionals d'eficàcia i eficiència, exigibles a tota Administració pública.

Conseqüentment, atès que el territori de la vegueria és únic, ha de coincidir necessàriament tant en la seva dimensió d'ens local com en la de demarcació espacial per a l'organització dels serveis de la Generalitat, tal com es deriva de l'article 90.1 EAC.

Quart. Examen de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels preceptes del Projecte de Llei de vegueries objecte del Dictamen

Una vegada determinat de forma exhaustiva el cànon constitucional i estatutari aplicable als preceptes citats en els Antecedents, estem en condicions de resoldre els dubtes plantejats pels sol·licitants.

1. El senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més del Parlament qüestionen la constitucionalitat de l'article 9 del Projecte de Llei, en la mesura que «col·lisiona frontalment amb la regulació constitucional de l'article 141» entesa, segons diuen, «com a delimitació territorial de l'Estat (art. 137 i 141 CE) i com a circumscripció electoral (art. 68.1 CE)».

La lectura del precepte citat permet resoldre fàcilment el dubte plantejat, per tal com es limita a establir «[l]àmbit territorial de les demarcacions veguerials en què la Generalitat organitza els seus serveis». Es refereix, doncs, a l'estructura territorial dels serveis de la Generalitat, és a dir, bàsicament als serveis perifèrics de l'Administració de la Generalitat i dels seus òrgans i entitats, en règim de desconcentració. Per tant, en res no afecta, ni podria afectar la delimitació territorial dels serveis de l'Estat ni tampoc les circumscripcions electorals a què es refereix l'article 68.1 CE. Té el seu suport a l'article 148.1.1 CE (competència de les comunitats autònomes per a l'«Organització de les seves institucions d'autogovern») i a

l'article 71.5 EAC, referit a l'aplicació dels principis de desconcentració i de descentralització en l'exercici de funcions públiques sobre el territori.

Conseqüentment, l'article 9 del Projecte de Llei no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

2. El senyor Oriol Pujol i Ferrusola i quinze diputats més del Parlament qüestionen igualment l'esmentat article 9, per vulneració de l'article 90.1 EAC. Segons ells, «[l]actual redacció del Projecte de Llei, consagra en el moment de la seva entrada en vigor un model dual, es a dir, hi haurà dos mapes diferents de vegueries en relació a la seva funció; 7 demarcacions territorials d'organització territorial de la Generalitat i 4 consells de vegueries entesos com a nivell de govern local intermunicipal.»

Hem d'entendre, doncs, que l'esmentat article 9 del Projecte de Llei es qüestiona en relació amb la disposició transitòria primera, primer apartat, que és la que determina la constitució dels quatre Consells de Vegueria de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona:

«1. En el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei es constitueixen el Consell de Vegueria de Barcelona, el Consell de Vegueria de Girona, el Consell de Vegueria de Lleida i el Consell de Vegueria de Tarragona, amb la seu institucional respectiva a les ciutats de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. La circumscripció territorial d'aquests consells de vegueria coincideix amb la de les vigents províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. Els consells de vegueria esmentats substitueixen les diputacions provincials corresponents»

Com hem indicat en el Fonament Jurídic Tercer, apartat 2, tenen raó els sol·licitants quan afirmen que l'article 90.1 EAC no permet la dissociació o la

dualitat ens els àmbits territorials respectius de les dues dimensions de la vegueria, com a ens local i com a demarcació per a l'organització dels serveis desconcentrats de l'Administració de la Generalitat.

Ara bé, un examen dels diferents preceptes afectats indica que aquesta dualitat no es desprèn de les previsions contingudes en el Projecte de Llei.

En efecte, el Projecte de Llei dictaminat no ha previst aquesta dualitat com a qüestió de principi o de model, ans al contrari, l'ha exclòs expressament, com es desprèn del contingut del seu article 2.3, en el qual es llegeix que: «La Generalitat adopta la divisió en vegueries per a l'organització territorial dels seus serveis. Les demarcacions veguerials determinen l'àmbit de divisió territorial». És cert que l'apartat 1 de la disposició transitòria primera constitueix quatre consells de vegueria que, en el moment d'entrada en vigor de la Llei, substitueixen les quatre diputacions provincials existents. Però no per aquest motiu es produeix una separació entre aquestes quatre vegueries-ens local i les set vegueries-demarcació dels serveis de la Generalitat, per la senzilla raó que aquestes darreres no existeixen en aquell moment.

L'article 9 del Projecte, que estableix aquesta demarcació veguerial, queda diferit en la seva aplicació per efecte d'allò que preveu la disposició final tercera, que ha previst un termini de quatre anys per a la seva implementació:

«En el termini de quatre anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, l'organització dels serveis territorials de la Generalitat i l'exercici de les funcions dels departaments de l'Administració de la Generalitat s'han d'adequar a l'àmbit territorial de les demarcacions veguerials que determina l'article 9.»

Entenem que aquest precepte no exclou sinó que, més aviat, permet que aquesta posada en marxa de les demarcacions veguerials pugui produir-se de forma progressiva al llarg d'aquests quatre anys, per tal com que els canvis en l'organització territorial dels serveis perifèrics i dels òrgans respectius de l'Administració no poden realitzar-se de forma unitària o improvisada.

Certament, la dissociació prohibida per l'article 90.1 EAC es produiria si en algun moment d'aquest procés d'implementació de l'article 9 tingués lloc un decalatge entre aquesta organització territorial i les vegueries existents, quan aquestes només siguin les quatre a què es refereix l'apartat 1 de la disposició transitòria primera. No obstant això, hem d'interpretar ambdós preceptes, juntament amb la disposició final tercera, en el sentit que el Govern respectarà la necessària coincidència entre els àmbits territorials afectats, tot ajustant sempre el procés de constitució de les seves demarcacions veguerials als consells de vegueria existents en cada moment. I això, en el marc de la preceptiva decisió estatal mitjançant llei orgànica.

Així interpretats, l'article 9 i l'apartat 1 de la disposició transitòria primera del Projecte de llei, en connexió amb la disposició final tercera, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Ara bé, l'anterior raonament no significa que la solució adoptada pel Projecte de llei per tal de resoldre el problema abans exposat sigui la més adequada. Per contra, l'apartat 1 de la disposició transitòria primera, que «constitueix» quatre Consells de Vegueria en les actuals províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona, no pot evitar una certa confusió i, el que és més criticable, introdueix una aparença de modificació en el procés d'organització territorial que no creiem que s'adeqüi a l'esperit de l'Estatut.

En efecte, el mandat contingut en l'últim incís d'aquest apartat primer («Els consells de vegueria esmentats substitueixen les diputacions provincials respectives.») no sembla expressar cap realitat fàctica ni jurídica. Quan l'article 91.3 EAC utilitza una frase idèntica, i quan el títol V del Projecte dictaminat regula la transició de les diputacions provincials als consells de vegueria mitjançant la fórmula de la subrogació, es refereixen a una substitució real i no només aparent. Una substitució que ha de comportar no només un canvi en la persona jurídica sinó també en el seu govern i administració, com expressament accepta l'article 141.2 CE. I, tanmateix, res de tot això no es desprèn del precepte examinat, que en realitat es limita a un canvi de nom. És a dir, allò que en termes de Dret privat podríem dir un canvi de denominació, que en res no afecta la naturalesa de la persona. En efecte, d'un dia per l'altre, les respectives diputacions provincials passaran a denominar-se consells de vegueria, sense cap modificació en el seu territori, seu, capitalitat, béns, drets i personal, ni tampoc en la composició i estructura administrativa i de govern d'aquestes diputacions provincials, que continuaran essent les mateixes, amb el mateix president i els mateixos diputats provincials.

Entenem que aquest mer canvi de nom pot plantejar problemes de seguretat jurídica, en la mesura en què no només afecta la identificació pública de l'ens, sinó que, fins i tot, pot suscitar el dubte sobre l'existència real o no de la subrogació entre diputacions provincials i vegueries, exigida per l'article 31 del Projecte de Llei; qüestió sobre la qual la disposició transitòria primera, apartat 1, manté silenci.

Aquests problemes es podrien resoldre mitjançant la introducció d'alguna de les esmenes que encara es mantenen per al debat en el ple del Parlament, que posposen la constitució dels consells de vegueria fins al moment en què

les Corts Generals tramitin la llei orgànica necessària per a realitzar les modificacions dels límits territorials que procedeixin.

3. L'apartat 2 de la disposició transitòria primera, igualment citat en els motius al·legats per ambdues sol·licituds, determina la constitució del Consell de Vegueria de les Terres de l'Ebre una vegada s'hagi produït la modificació del règim electoral general, moment en què, a més, el Consell de Vegueria de Tarragona passarà a denominar-se Consell de Vegueria del Camp de Tarragona. En altres paraules, la Vegueria de Tarragona, que resulta de la conversió de la província del mateix nom operada a l'empara d'allò que preveu l'apartat primer de la mateixa disposició transitòria primera, es divideix en dues vegueries, amb els seus corresponents consells de vegueria.

No és fàcil interpretar l'abast i les raons en què es basa aquest precepte. La frase sobre la modificació del règim electoral sembla referir-se a la «província com a circumscripció electoral», segons es llegeix al preàmbul, en el paràgraf que comenta aquest precepte; és a dir, com a circumscripció per a les eleccions al Congrés dels Diputats i al Senat, prevista als articles 68.2 i 69.2 CE, respectivament. Nogensmenys, sempre hem considerat, i així es diu en una altra part del mateix preàmbul, que el Projecte de llei dictaminat no pretén prejudicar aquesta qüestió, ni ho pot fer, ja que «[...] no afecta, per tant, les altres naturaleses que la mateixa Constitució atribueix a la província: circumscripció electoral per a les eleccions i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat».

Independentment de l'abast que s'hagi de donar a aquesta referència al règim electoral general, allò que és segur és que aquest precepte ha previst una alteració dels límits territorials, que consisteix en la divisió de l'actual província de Tarragona en dues vegueries, sense comptar amb la prèvia aprovació de la llei orgànica a què es refereix l'article 141.1 CE i que

contempla també l'article 91.4 EAC. En la mesura en què l'apartat tres d'aquesta mateixa disposició transitòria primera sí que accepta aquesta condició per a la constitució dels altres consells de vegueria, encara que de forma críptica, haurem d'entendre que el Projecte de Llei considera que la mencionada exigència de Llei orgànica només afecta l'alteració entre províncies limítrofes, però no en canvi la modificació més transcendent que significa la creació de noves províncies per la divisió, l'agrupació o la supressió de les existents.

Doncs bé, entenem que aquesta interpretació de la Constitució i de l'Estatut, quan diuen que «qualsevol alteració dels límits provincials haurà de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant una Llei orgànica», no és l'adequada per les raons que segueixen.

Segons el Diccionari de la Llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans, alterar significa «fer que (alguna cosa) sigui altra que no era abans, mudar-ne la naturalesa, l'aspecte o qualsevol de les propietats». Pel que fa a la versió castellana d'ambdós textos, el diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua defineix l'expressió «alterar» com «cambiar la esencia o la forma de algo». Sembla correcte considerar que si un canvi de municipis entre províncies limítrofes modifica l'essència de la província, més ho farà un canvi que comporta l'aparició de noves províncies o la desaparició de les províncies existents.

Adicionalment, una interpretació lògica ens obliga a considerar que aquests canvis afecten de forma substancial els «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional» que, segons el Tribunal Constitucional, són les províncies, i no serà difícil concloure la major transcendència dels que comporten una modificació en el mateix mapa

provincial i no una simple i probablement menor modificació de la línia de separació entre províncies limítrofes.

Conseqüentment, l'apartat 2 de la disposició transitòria primera del Projecte de Llei, en la mesura que preveu l'alteració d'aquests límits sense comptar amb la prèvia aprovació de Llei orgànica, vulnera l'article 141.1 CE i també l'article 91.4, *in fine*, EAC.

4. Pel que fa a l'apartat 3 de la mateixa disposició transitòria primera, especialment al·legat per ambdós sol·licitants, no planteja cap dubte d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat, malgrat la poca claredat de la terminologia utilitzada. Aquest apartat ha previst la constitució dels Consells de Vegueria de l'Alt Pirineu i de la Catalunya Central «tan bon punt hagi estat aprovada l'alteració dels límits provincials d'acord amb el que estableix la disposició final segona». Per la seva part, aquesta disposició final segona es refereix a les iniciatives legislatives que s'hagin de tramitar en les Corts Generals que puguin ésser necessàries, incloses les relatives a «[...] completar el desplegament de l'organització territorial que estableix la disposició transitòria primera». Conseqüentment, examinarem conjuntament ambdós preceptes.

Hem d'entendre que les previsions de la disposició transitòria primera, apartat 3, sobre la constitució dels Consells de Vegueria de l'Alt Pirineu i de la Catalunya Central, seran eficaces un cop s'hagin format les respectives vegueries, escindides dels territoris que integraven anteriorment les Vegueries de Lleida i de Girona (en aquest últim cas només respecte a la Cerdanya), pel que fa al primer, i de la Vegueria de Barcelona, pel que fa al segon, totes tres constituïdes a l'empara de l'apartat 1 d'aquesta mateixa disposició transitòria. Res no es llegeix sobre les transformacions que experimentaran aquestes tres vegueries que, com a conseqüència de la

indicada escissió, perdran bona part del seu territori, població, béns, drets, personal i, sobretot, disponibilitats financeres. Tampoc no trobem cap referència a la necessària constitució dels seus nous consells de vegueria que, en la seva composició personal i estructura orgànica, experimentaran canvis importants.

Malgrat tot, els problemes exposats no comporten dubtes d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. Per contra, allò que és important als efectes del nostre Dictamen és la previsió que trobem al mateix precepte en el sentit que la constitució d'aquests dos Consells de Vegueria només es farà tan bon punt hagi estat aprovada l'alteració dels límits provincials, d'acord amb el que estableix la disposició final segona del Projecte de Llei.

Aquesta disposició final segona, que fa efectiva l'esmentada remissió de la disposició transitòria primera, apartat 3, utilitza una enrevessada referència a «les iniciatives legislatives que puguin ésser necessàries, incloses les relatives a l'establiment del règim electoral general de la vegueria, [...] i, així completar el desplegament de l'organització territorial que estableix la disposició transitòria primera». No obstant això, entenem que l'expressió «totes les iniciatives que puguin ésser necessàries» inclou també el compliment de les exigències constitucionals i estatutàries relatives a l'alteració dels límits provincials.

Per les raons exposades, la disposició transitòria primera, apartat 3, i la disposició final segona no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

5. S'al·lega també, a la sol·licitud de dictamen presentada pel senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més, la inconstitucionalitat de l'article 31 del Projecte de Llei, sobre la subrogació dels consells de vegueria en els béns, els

drets, la representació en entitats públiques i privades i altres aspectes de les diputacions provincials.

Com hem afirmat al llarg del Fonament Jurídic Segon, l'Estatut d'autonomia basa la regulació d'aquesta important matèria en la consideració que les vegueries no substitueixen les províncies, sinó que la vegueria és el nou tipus de província a Catalunya, de manera que allò que realment resulta substituït són les diputacions provincials, o el que és el mateix, el seu òrgan de govern i administració. Això és el que prescriu exactament l'article 91.3 EAC, i aquesta és, exclusivament, l'operació que de forma molt més precisa i completa realitza l'article 31 del Projecte de Llei que examinem, per la qual cosa no s'observa en aquest cap tatxa d'inconstitucionalitat ni antiestatutarietat.

Ara bé, una qüestió diferent és el moment en què es realitza aquesta subrogació, sobre el qual el precepte guarda silenci. D'acord amb l'argumentació que hem realitzat en aquest Dictamen, sembla clar que aquest procés de transició només serà possible en els casos en què hi hagi coincidència entre el territori sobre el qual actuen tant la diputació provincial subrogada com el consell de vegueria. És a dir, en els supòsits als quals es refereix la disposició transitòria primera, apartat 1 i, en els altres casos, una vegada s'hagi aprovat la Llei orgànica que adequa el territori de les antigues províncies al de les noves vegueries.

Així interpretat, l'article 31 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

6. La disposició addicional primera del Projecte de Llei apareix citada en ambdues sol·licituds, encara que només la que signa el senyor Oriol Pujol i Ferrusola motiva els dubtes de constitucionalitat que la fonamenten, amb

una referència expressa a l'article 142 CE: «Ara bé, aquest principi que estableix la Constitució no es pot entendre com un requisit formal sinó com a una veritable qüestió de fons que ha de bastir el corpus legislatiu de l'Administració local. Amb l'actual redactat d'aquesta disposició no queda garantit aquest principi ja que el finançament de les vegueries és vincula a la substitució que aquestes puguin fer de les províncies.»

És absolutament raonable la previsió que el finançament de les vegueries es vinculi a la substitució que puguin fer de les províncies, encara que el precepte seria més correcte si es referís no a les vegueries i províncies sinó als seus respectius òrgans de govern, consells de vegueria i diputacions provincials, que són els subjectes reals de la substitució. I considerem que és raonable, senzillament, perquè les vegueries i els seus consells no existeixen abans d'aquesta substitució i, per tant, difícilment poden disposar de mitjans financers.

En canvi, una vegada produïda aquesta substitució, els consells de vegueria heretaran amb tota la seva plenitud, per dir-ho així, la posició financera de les diputacions provincials, que difícilment podria ser qualificada d'insuficient. L'article 31.5 del Projecte de Llei no ofereix dubtes sobre aquesta circumstància quan exigeix que els esmentats consells se subroguin en «la posició financera, tributària i pressupostària» d'aquelles.

Fora d'això, el precepte que ara es dictamina ha previst també que «Les vegueries han de disposar globalment dels mateixos recursos que reconeix a les províncies el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de Llei reguladora de les hisendes locals.»

Conseqüentment, la disposició addicional primera no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

7. La disposició addicional segona, citada a la sol·licitud firmada pel senyor Daniel Sirera Bellés i tretze diputats més, ha previst l'exercici de la iniciativa legislativa davant de les Corts Generals a fi d'assegurar que la creació, la modificació o la supressió de vegueries es faci conjuntament amb la modificació de la normativa estatal que sigui necessària.

Sens dubte, aquesta previsió en res no condiciona la lliure voluntat del Parlament per exercir la iniciativa a què es refereix l'article 87.2 CE, com tampoc la de les Corts Generals per exercir la seva potestat legislativa. Sí ha previst que qualsevol modificació que comporti canvis en el territori, supressió o creació de les vegueries, en la mesura que pugui alterar els límits provincials, requerirà l'aprovació prèvia de la llei orgànica a què es refereix l'article 141.2 CE. I, sens dubte, hem de considerar que la genèrica expressió «normativa estatal que calgui modificar» s'identifica amb la llei orgànica anteriorment indicada.

Així interpretada, la disposició addicional segona no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

8. Finalment, la disposició addicional tercera, relativa a l'elecció dels consells de vegueria, es remet a la «legislació electoral vigent, un cop efectuada, si escau, la corresponent modificació de la legislació en matèria de règim electoral general».

La realitat és que aquest precepte no aporta cap novetat, atès que resulta evident que l'elecció dels consells de vegueria s'ha d'ajustar als termes establerts en la legislació electoral, i no en una altra. Una altra qüestió és

dilucidar quina és aquesta legislació, sobre la qual el precepte manté silenci. Nogensmenys, d'aquest silenci no es pot extreure cap conclusió d'inconstitucionalitat.

Només hem d'afegir, per part nostra, dues consideracions: d'una banda, que la competència per a la determinació del sistema electoral de les vegueries apareix tractada en l'article 160.3 EAC; i, de l'altra, que la referència al règim electoral general que pugui ser objecte de modificació s'ha d'entendre efectuada al títol V de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general (LOREG), sobre elecció de diputats provincials.

Conseqüentment, la disposició addicional tercera no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

La fonamentació anterior la fem sabedors que el dia 28 de juny de 2010 ha estat emès el veredict de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045-2006, en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. En aquest veredict es diu que l'article 90 i els apartats 3 i 4 de l'article 91 EAC no són inconstitucionals sempre que s'interpretin en els termes establerts en els Fonaments Jurídics 40 i 41, respectivament, els quals encara no s'han donat a conèixer. Per tant, mentre la Sentència no es faci pública en el Butlletí Oficial de l'Estat, d'acord amb els articles 164.1 CE i 38.1 LOTC, la nostra argumentació és la que precedeix.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem les següents:

CONCLUSIONS

Primera.- L'apartat 2 de la disposició transitòria primera del Projecte de Llei de vegueries és contrari a l'article 141.1 de la Constitució i a l'article 91.4 de l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat

Segona.- L'article 9 i l'apartat 1 de la disposició transitòria primera del Projecte de Llei de vegueries, si s'interpreten en la forma que s'exposa en el Fonament Jurídic Quart, punt 2, d'aquest Dictamen, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat

Tercera.- La resta dels preceptes del Projecte de Llei objecte de Dictamen no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.