



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

D I C T A M E N 14/2010, de 6 de juliol de 2010
sobre el Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

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

Sol·licitat 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 l'Àrea Metropolitana de Barcelona (BOPC núm. 730, de 2 de juny de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 9 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. 495), pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de la sol·licitud de dictamen presentada el 8 de juny de 2010, a instància 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 l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 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 sol·licitants demanen d'aquest Consell dictamen en relació amb el Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en especial en referència als següents preceptes:

«Art. 1, relatiu a l'objecte i naturalesa de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

Art. 2, relatiu a l'abast territorial de l'AMB.

Art. 3, relatiu a les potestats i prerrogatives de l'AMB.

Art. 13.2, que amb una clàusula de capacitat general determina que l'AMB pot prestar els serveis i promoure les activitats que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions dels municipis que la integren. Cal valorar aquest article en relació al 14.G i H que determinen de forma difusa competències de l'AMB en desenvolupament econòmic i social, i en cohesió social i territorial.

Anàlisi a tota la norma de la interpretació que fa el Consell de Garanties del terme titularitat. Donat que es poden produir diferents interpretacions

pel que fa referència al fons i significat d'aquest terme en el desenvolupament normatiu hom voldria conèixer el parer d'aquest consell a fi i efecte de dotar de major seguretat jurídica els integrants d'aquest nou ens funcional.»

La fonamentació jurídica que figura en l'escrit de sol·licitud és la següent:

«[E]l fet de considerar que el legislador no pot definir l'Àrea Metropolitana de Barcelona com un ens local supramunicipal de caràcter territorial.

L'article 83 de l'EAC estructura l'organització del govern local de Catalunya. En l'apartat 1r d'aquest article, estableix que l'organització territorial de Catalunya s'estructura en municipis i vegueries. L'apartat 2n defineix que l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques i l'apartat 3è defineix els altres ens supramunicipals, quina fonamentació recau en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis.

Es desprèn que en cap cas es pot entendre que l'art. 83 de l'EAC estableixi la possibilitat que un ens supramunicipal com l'AMB tingui caràcter territorial, ans al contrari, l'Estatut limita aquest caràcter a la vegueria i al municipi.

En aquest sentit, tant l'art. 1 com el 3 del Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, defineixen aquest ens com a territorial i desenvolupen un seguit de funcions que li són pròpies en relació a aquesta determinació. Entenem que aquesta definició i les funcions que la configuren són contràries al que estableix l'EAC i que per tant haurien de suprimir-se del text del projecte de Llei, tot establint el caràcter funcional de l'ens metropolità com a definitori de la seva constitució.

D'altra banda, l'article 2n del projecte de Llei objecte de dictamen estableix l'abast territorial de l'AMB, tot llistant els diferents municipis

que la configuraran d'origen i el procediment per a la modificació de l'àmbit territorial. L'article 86.3 de l'EAC garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les seves competències. Ens trobem, al nostre entendre, en la configuració de l'abast territorial de l'AMB en una limitació d'aquest mandat estatutari ja que el Projecte de Llei no estableix cap mecanisme de consulta prèvia als municipis per a la seva incorporació a l'AMB, sinó que els incorpora de forma automàtica. De fet, l'atribució de competències municipals a un òrgan supramunicipal ha de ser necessàriament aprovada pel propi municipi a través dels seus òrgans de representació, no es pot, al nostre entendre, establir ni que sigui mitjançant una llei del parlament, limitar l'autonomia municipal sense que siguin els propis municipis els que acceptin dita limitació.

Finalment, també sol·licitem del Consell de Garanties Estatutàries que determini si l'actual redactat de l'article 13.2 del Projecte de Llei així com les lletres G i H de l'article 14, contravenen o no el principi d'autonomia local consagrat a l'article 86 de l'EAC.

El fet que s'estableixi una clàusula tant poc definida com la de l'apartat 2n de l'article 13, pot establir un procediment d'assumpció de competències per part d'aquest òrgan supramunicipal, fora dels mecanismes de control propis dels municipis, denegant de facto la pròpia responsabilitat dels municipis a l'hora de delegar les seves competències. No es pot crear, al nostre entendre, un mecanisme d'autoassignació de funcions que no vingui determinat per la voluntat de cadascun dels municipis en particular.

En aquest Projecte de Llei, aquesta clàusula té la seva plasmació en les lletres G i H de l'article 14, que atribueixen competències a l'AMB que cap dels organismes preexistents atorgava i que configuren el corpus competencial del nou ens. Per tant, a través d'aquest redactat de l'article 13 es permet l'assumpció de noves competències que en cap cas han estat delegades per part dels municipis.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 de juny de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller senyor Enric Fossas Espadaler.

3. En la mateixa sessió 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 29 de juny de 2010 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 557) un escrit de documentació complementària de la Secretaria del Govern, amb «Consideracions sobre la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries en relació amb el projecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona», del Gabinet Jurídic de la Generalitat, de data 23 de juny de 2010. L'escrit considera que els articles 1, 2 i 3 del Projecte de llei s'adeqüen a allò que disposen els articles 83, 86 i 93 EAC; i que l'article 13.2, en relació amb l'article 14, lletres *G* i *H*, del Projecte de llei no vulneren l'autonomia local dels municipis reconeguda a l'article 86 EAC.

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 6 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Els sol·licitants del present Dictamen sotmeten al parer d'aquest Consell diversos preceptes del Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. L'escrit de sol·licitud presentat compleix les exigències prescrites a l'article 24.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, excepte en una de les peticions: la que demana l'anàlisi de la utilització del terme «titularitat» en tot el Projecte de Llei «afi i efecte de dotar de major seguretat jurídica als integrants d'aquest nou ens funcional». Es tracta d'una petició indeterminada, atès que no s'indiquen els preceptes del Projecte de Llei que susciten els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, ni s'invoquen els preceptes pretesament vulnerats, ni tampoc els motius en què aquells es fonamenten. La resta de peticions, tal com queda reflectit en els Antecedents, delimiten de forma precisa els preceptes legals sobre els quals es planteja el dubte d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, indiquen els preceptes de l'Estatut que es podrien veure vulnerats, i fonamenten els motius que justifiquen la consulta per tal que aquest Consell pugui emetre Dictamen. Per tant, el nostre Dictamen es pronunciarà només sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes del Projecte de Llei citats en l'apartat 1 dels Antecedents.

Abans d'exposar aquests punts de la sol·licitud, i a fi de determinar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal emmarcar-los en el Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Tal com es declara en el seu preàmbul, aquest té per objectiu la «creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, AMB) que, en desplegament del que s'estableix estatutàriament, n'especifiqui la naturalesa, la demarcació, l'organització i les atribucions i la configuració de la hisenda». Es donaria així compliment a la

Resolució 70/VIII del Parlament de Catalunya, en la qual es manifesta la necessitat d'adaptar el marc institucional de Catalunya a l'Estatut d'autonomia, que ha introduït una «reordenació del sistema de govern local amb una voluntat clara de reforçar-ne la posició institucional». Segons el mateix Preàmbul, «[l]a institucionalització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona respon a la voluntat de millorar l'eficiència i l'eficàcia de les administracions que actuen en el territori metropolità, garantint la prestació d'uns serveis públics de qualitat, per mitjà d'una administració propera i capaç d'incrementar la implicació i participació ciutadana en una realitat de continuïtat urbana, densitat demogràfica i característiques econòmiques i socials que ho facin necessari». Amb aquests propòsits, es «determina el nombre de municipis que s'integren a l'AMB prenent com a base els que actualment formen part d'algun dels tres ens existents», així com el «procediment per a incorporar-hi nous municipis».

Igualment, es determina «un sistema d'organització de l'ens similar al model d'organització de les dues entitats metropolitanes establert per la Llei 7/1987, del 4 d'abril», el «procés d'extinció de les dues entitats metropolitanes» [Entitat Metropolitana del Transport i Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, creades per la Llei 7/1987] i «el procés de traspàs efectiu de la Mancomunitat de Municipis a la nova Àrea Metropolitana de Barcelona». El model organitzatiu determinat pel Projecte de Llei «garanteix la representativitat proporcional dels òrgans que la integren». I pel que fa a les competències, el nou ens «assumeix [les que] exerceixen les actuals entitats metropolitanes del transport, de serveis hidràulics i tractament de residus i la mancomunitat de Municipis i, en matèria d'urbanisme, les competències establertes per la legislació urbanística vigent».

El Projecte de Llei de l'AMB respon, doncs, als objectius expressats en el preàmbul, que es concreten en la seva part dispositiva, estructurada en sis títols, als quals segueixen deu disposicions addicionals, cinc disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

Passem ara a transcriure els preceptes del Projecte de Llei sobre els quals els sol·licitants plantegen el seu dubte d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat.

En primer lloc, l'article 1 (Objecte i naturalesa), que en el seu apartat 2 disposa:

«2. L'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) és un ens local supramunicipal de caràcter territorial integrat pels municipis de la conurbació de Barcelona a què fa referència l'article 2, entre els quals hi ha vinculacions econòmiques i socials que fan necessària la planificació de polítiques públiques i la implantació de serveis d'una manera conjunta.»

En segon lloc, l'article 2 (Àmbit territorial), que en el seu apartat 1 disposa:

«1. L'àmbit territorial de l'Àrea Metropolitana de Barcelona és el definit pels termes municipals dels municipis que la integren, que són els següents: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, l'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallemà, la Palma de Cervelló, el Papiol, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat i Viladecans.»

En tercer lloc, l'article 3 (Potestats i prerrogatives), que estableix:

«1. L'Àrea Metropolitana de Barcelona, en qualitat d'Administració pública de caràcter territorial i en l'àmbit de les seves competències, té les potestats establertes per als ens públics locals territorials en la legislació de règim local i, concretament, les següents:

- a) La potestat normativa per aprovar reglaments.
- b) La potestat d'autoorganització.
- c) Les potestats tributària, tarifària i financera.
- d) Les potestats de planificació i programació.
- e) La potestat expropiatòria.
- f) Les potestats d'investigació, atermenament i recuperació d'ofici dels béns.
- g) La potestat d'execució forçosa.
- h) La potestat sancionadora.
- i) La potestat de revisió d'ofici dels seus actes i acords.
- j) Les altres potestats determinades per les lleis.

2. Les potestats de planificació i programació s'han d'exercir en el marc de la planificació territorial, urbanística i sectorial de la Generalitat.

3. L'Àrea Metropolitana de Barcelona gaudeix de les prerrogatives següents:

- a) Presumpció de legalitat i execució dels seus actes i acords.
- b) Inembargabilitat de béns i drets, en els termes establerts per les lleis.
- c) Prelació, preferència i altres prerrogatives reconegudes a la hisenda pública amb relació als seus crèdits, sens perjudici de les que corresponen a les finances de l'Estat i la Generalitat i altres administracions públiques, en els termes establerts per la normativa aplicable.
- d) Exempció dels tributs de l'Estat i la Generalitat. En els termes establerts per les lleis.

4. L'Àrea Metropolitana de Barcelona, per mitjà de la seva potestat normativa i reglamentària i en l'àmbit de les seves competències, entre altres objectes, pot regular:

- a) L'exercici d'activitats dels particulars, tot sotmetent a llicència o autorització prèvies, a comunicació prèvia o declaració responsable i a altres mesures d'inspecció i control administratiu d'acord amb la legislació sectorial corresponent.
- b) L'organització i el funcionament dels serveis i les activitats de la seva competència, amb l'adopció de les diverses formes de gestió dels serveis públics establertes per les lleis.

5. La potestat sancionadora s'exerceix d'acord amb la legislació de règim local amb les competències atorgades per aquesta llei i per les lleis sectorials. L'Àrea Metropolitana de Barcelona ingressa els imports de les multes com a recursos propis, llevat si han estat imposades a proposta dels municipis.

6. L'Àrea Metropolitana de Barcelona té la facultat d'exercir la iniciativa pública en l'activitat econòmica, d'acord amb el que estableix la legislació

de règim local.»

En quart lloc, l'article 13 (Competències metropolitanes), que en el seu apartat 2 disposa:

«2. L'Àrea Metropolitana de Barcelona pot prestar els serveis i promoure les activitats que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions dels municipis que la integren, sens perjudici de les competències que corresponen a altres administracions públiques.»

I en relació amb l'anterior, l'article 14 (Competències generals), lletres G i H, segons les quals:

«Correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona les competències següents:

[...]

G. Desenvolupament econòmic i social

En matèria de desenvolupament econòmic i social i de comerç, l'Àrea Metropolitana de Barcelona té les competències següents:

a) Fomentar l'activitat econòmica, promoure l'ocupació i la creació d'empreses en els camps de la indústria, el comerç, els serveis i els recursos turístics.

b) Promoure un Pla estratègic metropolità que, amb la participació dels agents econòmics, socials i institucionals, afavoreixi la modernització, la recerca i la innovació.

H. Cohesió social i territorial

En matèria de cohesió social i territorial, correspon a l'Àrea Metropolitana de Barcelona:

a) Promoure la implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial, amb la finalitat de millorar les condicions de vida dels ciutadans i l'equilibri territorial dels municipis que la integren.

b) Participar en la Comissió de Seguretat de l'àmbit territorial corresponent per a fomentar polítiques públiques en matèria de convivència ciutadana.»

Tal com ha quedat reflectit en els Antecedents, la sol·licitud de dictamen sobre els preceptes transcrits es fonamenta essencialment en tres motius. El primer, segons el qual el legislador català no pot definir l'AMB com a ens

local supramunicipal de caràcter territorial perquè l'article 83 EAC estructura el govern local de Catalunya en municipis i vegueries, afegint que l'àmbit supramunicipal és constituït, en tot cas, per les comarques. I disposa que els altres ens supramunicipals s'han de fonamentar en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis (art. 83.3 EAC). De la regulació estatutària se'n desprendria la impossibilitat que un ens supramunicipal com l'AMB pogués tenir caràcter territorial, i d'aquí que la definició de l'AMB que fa el Projecte de Llei a l'article 1.2, així com les funcions que li confereix l'article 3 s'haurien de considerar contràries a l'Estatut.

El segon motiu assenyala que l'article 2 del Projecte de Llei delimita l'abast territorial de l'AMB, establint la llista de municipis que la configuraran originàriament, i el procediment per a la seva modificació. Aquesta disposició seria contrària a l'autonomia municipal garantida a l'article 86.3 EAC, ja que el Projecte de Llei no disposa cap mecanisme de consulta prèvia als municipis per a la seva incorporació a un nou òrgan supramunicipal al qual se li atribueixen competències municipals.

El tercer motiu sosté que els articles 13.2 i 14, lletres *G* i *H*, del Projecte de Llei contravenen el principi d'autonomia local consagrat a l'article 86 EAC. El primer d'aquests preceptes conté una clàusula poc definida que comporta un procediment d'assumpció de competències per part de l'AMB fora dels mecanismes de control propis dels municipis, operant així com a mecanisme d'autoassignació de funcions sense comptar amb la voluntat de cadascun dels municipis. D'altra banda, els apartats *G* i *H* de l'article 14 atribueixen competències a l'AMB que cap dels organismes preexistents ostentava, i que no li són delegades per part dels municipis.

Per donar resposta als dubtes que susciten els sol·licitants, en el Fonament Jurídic Segon d'aquest Dictamen examinarem l'actual règim jurídic de les

àrees metropolitanes a la llum del sistema de normes que configuren el règim local a l'Estat autonòmic: Constitució, estatuts d'autonomia, lleis estatals i lleis autonòmiques. Cal dilucidar si aquest conjunt normatiu prefigura un model concret d'entitat metropolitana o, per contra, el legislador autonòmic disposa d'una llibertat de configuració suficient per a determinar el caràcter o naturalesa d'aquestes entitats locals. Les conclusions sobre aquest extrem han de permetre determinar si la definició de l'AMB com a «ens local supramunicipal de caràcter territorial» (art. 1.2) és contrària a l'Estatut, com sostenen els sol·licitants. A continuació, en el Fonament Jurídic Tercer, caldrà determinar l'abast de l'autonomia local constitucionalment i estatutàriament garantida als municipis. Els peticionaris denuncien que alguns preceptes del Projecte de Llei objecte del Dictamen serien contraris a aital autonomia, en base a dos fonaments: que no s'estableix cap mecanisme de consulta prèvia als municipis per a la seva incorporació al nou ens supramunicipal, i que a aquest ens se li atribueixen competències municipals que cap dels organismes preexistents ostentava sense comptar amb la voluntat de cadascun dels municipis.

Segon. El règim jurídic de les àrees metropolitanes

Un dels elements que caracteritzen l'evolució de l'organització territorial des del segle XVIII, com a conseqüència de la revolució demogràfica i industrial, és sens dubte la progressiva urbanització i la posterior concentració de població a l'entorn de les ciutats, que han donat lloc al fenomen metropolità. Aquestes aglomeracions urbanes al voltant de grans ciutats han configurat àmplies àrees territorials amb vinculacions econòmiques i socials, que han trencat els esquemes i les divisions administratives establertes, i han obligat a cercar una adequada resposta institucional, que no s'ha traduït en una única fórmula organitzativa, tal com demostra una visió comparada de la

regulació jurídica de les àrees metropolitanes arreu del planeta. De forma simplificada, i deixant de banda l'annexionisme o la instauració d'entitats estatals, es pot dir que l'organització politicoinstitucional del fenomen metropolità ha adoptat dues modalitats: la constitució de mancomunitats, consorcis o convenis metropolitans fruit de la voluntat dels municipis; o la creació legislativa d'una específica entitat local amb una o diverses funcions. Entre aquestes dues grans opcions s'han desenvolupat múltiples fórmules juridicopolítiques per al govern de les àrees metropolitanes, sovint en funció de la mateixa organització territorial de l'Estat (unitari, regional, federal), si bé cap d'aquestes ha pogut donar una resposta definitiva a les dificultats i els reptes que suposa l'acomodació d'una organització que abasti la totalitat del fenomen metropolità i la seva governabilitat.

El tractament del fenomen metropolità en l'ordenament jurídic espanyol es remunta a l'etapa preconstitucional amb l'aprovació de les anomenades «Lleis de les grans ciutats» després de la postguerra (Madrid, 1944; Bilbao, 1945; València, 1946), les quals tenien per objecte l'ordenació urbanística de la ciutat central, que s'estenia per mitjà d'un procés d'annexió i amb una decisiva intervenció de l'Estat. En aquest context s'aprovà la Llei que creà la Comissió d'Urbanisme de Barcelona (1953), com a organisme autònom depenent de l'Estat, tot i que amb participació local, a la qual s'encomanà el desenvolupament del pla comarcal i l'establiment de serveis públics d'interès municipal.

En una etapa posterior es va procedir a establir per llei una regulació especial per als municipis de Madrid i Barcelona (1957 i 1960), que reforçava l'executiu local i posava en marxa una certa desconcentració. Tanmateix, la legislació citada no abordava de forma directa la problemàtica metropolitana, com tampoc no ho va fer la Llei de 2 de desembre de 1963, sobre l'Àrea Metropolitana de Madrid que, malgrat emprar tal expressió, continuava tenint

un caràcter exclusivament urbanístic. Per contra, sí que es va produir un canvi substancial amb l'aprovació del Decret Llei 5/1974, de 24 d'agost, de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporació Metropolitana de Barcelona), que va donar vida a una vertadera entitat local d'àmbit supramunicipal, regida per una corporació municipal (art. primer. Dos), a la qual se li conferien competències en matèria de planejament i de gestió urbanística, però també la planificació, l'ordenació i la gestió d'un nombre important de «serveis públics d'interès metropolità» (art. deu. Dos). El posterior Reial decret 1495/1979, de 16 de juny, va reformar l'organització de l'Entitat per tal d'ajustar-la als principis constitucionals.

L'actual regulació del règim jurídic de les entitats metropolitanes troba els seus antecedents en la legislació comentada, però es fonamenta necessàriament en la Constitució de 1978 (CE) i el seu desenvolupament per la legislació estatal i autonòmica. La Llei fonamental conté una regulació de l'Administració local (capítol segon del títol VIII) destinada essencialment al reconeixement i la garantia de l'autonomia local, tot establint una garantia institucional per als municipis (art. 140 CE) i les províncies (art. 141 CE). La Constitució, en canvi, no conté tal garantia per a altres entitats locals (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3), si bé no exclou la possibilitat de la seva existència: així es preveu a l'article 141.3 CE quan disposa que «es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província»; o a l'article 152.3 CE, que permet als estatuts d'autonomia «establir circumscripcions territorials pròpies que gaudiran de plena personalitat jurídica mitjançant l'agrupació de municipis limítrofs». És clar que entre les altres entitats locals no esmentades a la Constitució tindrien cabuda les entitats metropolitanes, però també ho és que aquestes tenen constitucionalment un caràcter contingent, de manera que la seva pròpia existència queda en mans del legislador ordinari. Tampoc dels dos preceptes constitucionals transcrits se'n podria deduir que s'imposa al legislador una determinada estructuració

politicoadministrativa per les entitats metropolitanas, en cas de ser creades. No existeix, doncs, un model constitucional d'àrea metropolitana, que queda a la lliure disponibilitat del legislador, si bé la Constitució imposa en tot cas el respecte a l'autonomia local constitucionalment garantida als municipis (art. 140 CE).

Alguns dels estatuts d'autonomia aprovats després de la Constitució, a l'empara de les competències sobre el règim local assumides per les comunitats autònomes (i específicament la competència per a la creació de corporacions metropolitanas reconeguda per la STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 2, sobre la base de l'article 152.3 CE), es van fer ressò del fenomen metropolità, però també amb una àmplia remissió al legislador autonòmic, a disposició del qual es deixava la creació i la configuració de futures entitats metropolitanas. Així ho va fer l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, en establir el seu article 5 que «[...] podran ser creades agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitanas i altres de caràcter funcional i amb fins específics». Es tractava, doncs, d'una simple previsió sobre la seva existència, si bé el precepte estatutari contenia una distinció entre agrupacions de municipis basades en fets urbanístics i metropolitanas, i altres de caràcter funcional i amb fins específics. En tot cas, com va dir el Consell Consultiu, el marge que deixava aquesta previsió del Text estatutari era notable, i la referència al fet metropolità seria «un exemple que la llibertat normativa per a la creació d'entitats locals motivades per l'existència del fet és ben àmplia» (Dictamen núm. 134, de 9 de març de 1987, F IV).

Sens perjudici d'allò que més endavant es dirà sobre el seu valor, va ser la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL), la que establí una mínima regulació general de les àrees metropolitanas. Efectivament, en l'apartat segon del seu article 43 defineix les àrees metropolitanas com «[...] entidades locales integradas por los

Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras». Però, més enllà d'aquesta definició relativa a les característiques de l'espai que han de tenir com a base les àrees metropolitanes, i a l'existència d'uns interessos metropolitans, la LBRL fa una àmplia remissió a les comunitats autònomes, que «podrán crear, modificar, y suprimir mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», «previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados» (art. 43.1 LBRL).

Malgrat aquesta «interiorització» autonòmica de la regulació del fenomen metropolità (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 4), la LBRL estableix dues exigències per a la creació de les àrees metropolitanes: la primera, que aquesta creació haurà de ser per llei. Per tant, correspon a la voluntat directa del legislador autonòmic, i no a la iniciativa municipal, la decisió de constituir el nou ens, sense que sigui necessària una llei general autonòmica anterior que reguli el funcionament d'aquestes entitats; la segona, que es dugui a terme un tràmit d'audiència prèvia a l'Administració de l'Estat, a les diputacions i als municipis afectats. La LBRL no determina el moment exacte en què aquest tràmit s'ha de complir, però sembla implícit que ha de ser sobre un projecte concret, de forma que els municipis puguin conèixer les característiques del nou ens que es pretén crear. Tampoc la LBRL determina l'abast de la voluntat municipal expressada en aquest tràmit, però atès que no ha estat expressament previst, també es pot deduir que la posició dels municipis no serà vinculant, per tal de respectar la llibertat de configuració del legislador en matèria d'organització territorial.

Aquesta llibertat de configuració del legislador s'estén a la determinació de «los órganos de gobierno y administración», en els quals «estarán

representados todos los Municipios integrados en el área»; al «régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución» (ap. 3 del mateix art. 43 LBRL). La disposició addicional sisena de la LBRL va mantenir vigent el règim de l'Entitat Metropolitana de Barcelona establert en 1974, en allò que fos compatible amb la Llei.

Als efectes del nostre pronunciament, el més destacat de la regulació que fa el citat article 43 LBRL és l'absència d'una opció determinada sobre la naturalesa territorial o institucional de les àrees metropolitanes que, malgrat el que disposa l'article 3.2 de la mateixa Llei estatal, dependrà en cada cas de la decisió que adopti el legislador autonòmic. Aquest caràcter obert de la norma estatal quedaria demostrat amb la diversificació de la legislació dictada per les comunitats autònomes que, en alguns casos, han optat per la creació d'ens territorials, com és el cas de València (Llei 12/1986, de 31 de desembre, del Consell Metropolità de l'Horta, derogada per la Llei 4/1995, de 16 de març, que constitueix l'Àrea Metropolitana de l'Horta, suprimida posteriorment per la Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes), de Galícia (art. 120 a 143 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'Administració local), i d'Andalusia (art. 43 a 46, de la Llei 7/1993, de 27 de juliol, de demarcació municipal); o per contra, per la constitució d'entitats institucionals per a la gestió de competències específiques, com ara Catalunya, mitjançant la Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa. Aquesta Llei creà dues entitats locals metropolitanes de naturalesa institucional (Entitat Metropolitana del Transport i Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus), que actuen en àmbits territorials parcialment

coincidents. Alhora, la disposició final segona de la Llei va derogar el Decret llei 5/1974, de 24 d'agost, de creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, les competències de la qual es traspassen a les noves entitats metropolitanes, als ens locals i a la Generalitat (disposició addicional segona).

El Dictamen del Consell Consultiu núm. 134, de 9 de març de 1987, abans citat, va considerar constitucionalment correctes aquestes disposicions que suprimien per Llei de Catalunya l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, tenint en compte «la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, l'article 5.2 EAC, i allò que disposa la Llei de Bases de Règim Local, especialment l'article 43» (F III). Després de l'extinció de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, la majoria dels municipis que n'havien format part s'associaren en la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona per a l'execució en comú d'obres d'urbanització i d'infraestructures, per a la gestió d'espais naturals supramunicipals i, en particular, per a la redistribució de la dotació pressupostària de l'Estat, prevista a la disposició addicional 13 de la Llei d'Hisendes Locals de 1988 (actualment derogada pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals).

Amb posterioritat a la Llei 7/1987, de 4 d'abril, el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, dedica el seu títol VIII a les entitats metropolitanes [«De les entitats metropolitanes»], tot establint que «Per llei del Parlament de Catalunya es poden crear, modificar o suprimir [...]», i «en la tramitació de la llei s'ha de donar audiència a l'Administració de l'Estat i als ens locals afectats» (art. 94). D'altra banda, i pel que fa a la seva naturalesa, l'article 95 disposa que «tenen naturalesa d'entitats locals integrades per municipis compresos en el territori corresponent, amb personalitat jurídica pròpia i

amb plena capacitat per a l'exercici de les llurs competències», precepte del qual tampoc se'n desprèn un pronunciament inequívoc sobre el caràcter territorial o funcional d'aïtals entitats.

Del que s'ha exposat fins ara se'n dedueix el paper clau que té el legislador autonòmic per crear les àrees metropolitanes i per definir el seu règim jurídic, d'acord amb allò que disposa el respectiu estatut d'autonomia (art. 43 LBRL). En aquest punt, cal posar en relleu el canvi substancial que ha suposat l'Estatut de 2006 respecte de l'Estatut de 1979 pel que fa a la regulació de l'organització territorial i el govern local. Aquest canvi es manifesta tant des del punt de vista quantitatiu, a la llum de l'extensió i la densitat normativa present en el nou Text estatutari, com des del punt vista qualitatiu, atesa la regulació sistemàtica i detallada del poder local present en la norma institucional bàsica de Catalunya, que ara conté un model propi i singularitzat d'organització territorial i de règim local (capítol VI: «El govern local»; dins del títol II: «De les institucions»). Aquest model podrà ésser desenvolupat sobre la base d'una nova assumpció de competències en aquestes matèries (art. 151 i 160 EAC), i partint del principi que els ens locals «integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia» (art. 2.3 EAC). La regulació estatutària sobre el règim jurídic de les àrees metropolitanes ens ha de servir també de paràmetre per al nostre pronunciament, ja que els sol·licitants sostenen que el Projecte de Llei de l'AMB no és conforme amb l'esquema de l'organització territorial establert a l'Estatut.

Recordem que d'acord amb aquest esquema, Catalunya estructura la seva organització territorial bàsica en municipis i en vegueries (art. 83.1 EAC), mentre l'àmbit supramunicipal està constituït, *en tot cas*, per les comarques (art. 83.2 EAC), i per «altres ens supramunicipals» que «es fonamenten en la

voluntat de col·laboració i associació dels municipis» (art. 83.3 EAC). La «creació, la modificació i la supressió, i també l'establiment del règim jurídic» d'aquests altres ens locals supramunicipals, són regulats per una llei del Parlament (art. 93 EAC). En aquest esquema estatutari de la nova organització territorial només hi ha una mínima referència a les entitats metropolitanes, que no és sistemàticament clara. En efecte, l'article 83.3 EAC disposa que els altres ens supramunicipals creats per la Generalitat, que no siguin la vegueria ni la comarca, «es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis», mentre l'article 93 EAC («Els altres ens locals supramunicipals»), repeteix el primer paràgraf de l'article 83.3 EAC, però hi afegeix una referència a les entitats metropolitanes, tot disposant que «els altres ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis *i en el reconeixement de les àrees metropolitanes*». Més enllà de l'encert en la redacció i sistemàtica dels preceptes transcrits, la seva lectura posa de manifest que el legislador estatuent va voler donar un tractament diferenciat a les àrees metropolitanes, a les quals confereix la condició d'ens locals supramunicipals, però d'una naturalesa especial amb relació als altres ens supramunicipals, atesa l'especificitat del fet metropolità.

De les previsions estatutàries, com també de la legislació bàsica estatal, se'n deriva, en primer lloc, que correspon a la voluntat del legislador català la creació, la modificació i la supressió de les àrees metropolitanes, essent també aquest el competent per a establir el règim jurídic d'aquests ens. En segon lloc, que les àrees metropolitanes adopten la forma institucional d'ens local supramunicipal i, per tant, s'exclouen altres opcions de fórmules mixtes o consorciades. I, en tercer lloc, que les àrees metropolitanes són institucions que han de ser exponents d'uns interessos públics metropolitans de referència, en el «reconeixement» dels quals es fonamenta la seva existència. En aquest sentit, l'article 93 EAC estableix la possibilitat de crear

per llei del Parlament un ens local supramunicipal que, excepcionalment, no té el seu origen en la voluntat de col·laboració i associació dels municipis; òbviament, sempre que amb la creació i la regulació de l'ens local metropolità es respectin les altres prescripcions constitucionals i estatutàries i, especialment, la garantia de l'autonomia local, a la qual ens haurem de referir en el Fonament Jurídic següent.

Els sol·licitants al·leguen que de la regulació estatutària se'n desprendria la impossibilitat que un ens supramunicipal com l'AMB pogués tenir caràcter territorial i, en conseqüència, la definició que de l'AMB fa el Projecte de llei, així com les funcions que li confereix l'article 3, s'haurien de considerar contràries a l'Estatut. Tanmateix, aquesta no és una conclusió que es derivi lògicament de l'actual regulació estatutària del govern local. Efectivament, al marge de les dificultats per a distingir dogmàticament entre les administracions públiques territorials i les administracions públiques institucionals, resulta clar que el legislador estatuent va ubicar les àrees metropolitanes en el capítol VI del títol II, dedicat a «El Govern local», concretament en la secció quarta («La comarca i els altres ens locals supramunicipals»), i les va caracteritzar com un dels «ens locals supramunicipals» (art. 93 EAC). Així mateix, va conferir al legislador autonòmic una àmplia llibertat per a la seva configuració, que inclou l'establiment del seu règim jurídic. Aquesta llibertat del legislador català, consagrada en la legislació estatal bàsica i, com s'ha vist, també en l'Estatut de 1979, es manté amb la nova regulació del règim local que conté l'Estatut vigent, del qual no se'n dedueix cap impediment per a configurar l'àrea metropolitana com a «ens local supramunicipal de caràcter territorial», tal com fa l'article 1.1 del Projecte de llei, objecte d'aquest Dictamen.

Cal concloure, doncs, que l'article 1.1 del Projecte de llei, sotmès a la nostra opinió, no és contrari a l'article 83 EAC, atès que l'Estatut confereix al

legislador català la capacitat de creació, de modificació o d'extinció de les àrees metropolitanes (art. 93 EAC), així com també la llibertat d'atorgar-les-hi caràcter territorial o funcional.

Tercer. L'Àrea Metropolitana de Barcelona i l'afectació de l'autonomia local

Tal com hem anunciat, el segon punt que cal abordar en el nostre Dictamen s'ha de centrar en la garantia de l'autonomia municipal, atès que aquesta, segons es diu en la sol·licitud, es podria veure afectada per diversos preceptes del Projecte de Llei de l'AMB. En concret, per l'article 2, que estableix l'àmbit territorial de l'AMB mitjançant un llistat dels diferents municipis que la configuraran d'origen i el procediment per a la seva modificació, però sense establir «[...] cap mecanisme de consulta prèvia als municipis, sinó que els incorpora de forma automàtica». Aquesta forma de procedir suposaria, segons els sol·licitants, l'atribució de competències municipals a un òrgan supramunicipal sense l'aprovació pel propi municipi a través dels seus òrgans de representació.

D'altra banda, el redactat de l'article 13.2 del Projecte de Llei, així com les lletres *G* i *H* de l'article 14, es consideren també contraris al principi d'autonomia local. El primer, en establir, mitjançant una clàusula indefinida, un procediment d'assumpció de competències per part d'aquest òrgan supramunicipal «fora dels mecanismes de control propis dels municipis», creant així un «mecanisme d'autoassignació de funcions» que no ve determinat per la voluntat de cadascun dels municipis en particular. I el segon, en concretar la dita clàusula en les lletres *G* i *H* de l'article 14, que atribueixen a l'AMB «[...] unes competències que cap dels organismes preexistents atorgava i que configuren el corpus competencial del nou ens.»

Abans d'entrar a examinar les dues qüestions plantejades, cal reiterar el canvi substancial que ha dut a terme l'Estatut vigent en relació amb l'Estatut de 1979 pel que fa a la regulació de l'organització territorial i el govern local, el qual es posa de manifest en nombrosos aspectes, alguns ja esmentats. Un dels més destacats és, sens dubte, el reforçament de l'autonomia local, el respecte de la qual es declara tant a l'hora d'establir la interiorització dels ens locals (art. 2.3 EAC: «sens perjudici de llur autonomia»), com a l'hora d'assumir competències sobre «règim local» (art. 160.1 EAC: «respectant el principi d'autonomia local») i sobre l'«organització territorial» (art. 151 EAC: «respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució»).

L'Estatut, tanmateix, no es limita a declarar el respecte a l'autonomia local pel fet que aquesta gaudeix d'una garantia constitucional (art. 137, 140 i 141 CE), sinó que és ell mateix qui incorpora clàusules de garantia de l'autonomia local, ja sigui en forma de principis o mitjançant l'atribució de competències als ens locals. Així, d'una banda, l'article 86 EAC («El municipi i l'autonomia municipal») estableix en l'apartat 3 que «aquest Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa». I, de l'altra, l'article 84 EAC («Competències locals») disposa en el seu apartat 1 que «Aquest Estatut garanteix als municipis un nucli de competències pròpies que han d'ésser exercides per aquestes entitats amb plena autonomia, subjecte només al control de constitucionalitat i legalitat». Mentre que l'apartat 2 del mateix article utilitza el plural quan diu que «Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas competències pròpies sobre les matèries següents, en el termes que determinin les lleis: [...]». Aquest darrer incís implica que l'atribució de competències resta sempre en mans del legislador autonòmic, però el legislador estarà obligat a respectar, a més de les previsions constitucionals, els mandats estatutaris, atès el rang i la

rigidesa de l'Estatut, el qual forma part del «bloc de la constitucionalitat» i que, com a tal, constitueix paràmetre per a jutjar la validesa de les altres normes.

Per aquesta raó, la incorporació de la garantia de l'autonomia local a l'Estatut d'autonomia ha suposat un canvi en el «bloc de la constitucionalitat», i una redefinició del paper de la legislació estatal sobre el règim local (LBRL), dictada *ex* article 149.1.18 CE, que la jurisprudència constitucional havia identificat constantment amb la garantia institucional de l'autonomia local consagrada als articles 137, 140 i 141 CE. La identificació entre la competència estatal sobre «Les bases del règim jurídic de les administracions públiques» (art. 149.1.18 CE) i l'autonomia local constitucionalment garantida ha estat posteriorment relativitzada per la mateixa jurisprudència (STC 159/2001, de 5 de juny, FJ 4; i especialment, STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8), que ha reconsiderat la funció que fins ara havia atribuït a la LBRL com a garant d'aïtal autonomia. Els canvis esmentats obliguen a una revisió de la relació que hauran de tenir els continguts de la citada Llei estatal amb l'Estatut d'autonomia, convertit ara també en norma institucional bàsica dels ens locals.

En tot cas, i als efectes dels pronunciaments que hem d'efectuar en el nostre Dictamen per tal de respondre a les dues qüestions enunciades més amunt, cal retenir que l'autonomia local pretesament afectada per diversos preceptes del Projecte de Llei aquí examinat troba avui la seva garantia tant en alguns preceptes de la LBRL que «puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representan más que exteriorizaciones o manifestaciones» (STC 159/2001, FJ 4), com en les previsions estatutàries que consagren el principi d'autonomia municipal (art. 86.3 EAC). És a la llum d'aquests paràmetres que hem enjudiciar si els preceptes del Projecte de Llei que els sol·licitants

sotmeten al nostre parer comporten o no una vulneració de l'autonomia local.

El primer d'aquests preceptes és l'article 2 («Àmbit territorial») que, en el seu apartat 1, estableix el llistat dels municipis que configuraran d'origen l'àmbit territorial de l'AMB, mentre que l'apartat 2 preveu que aquest àmbit «es pot modificar per llei del Parlament a iniciativa o amb l'audiència prèvia del municipis afectats, l'informe dels ens supramunicipals de l'àmbit metropolità, l'informe de la Comissió de Govern Local i de la Comissió de Delimitació Territorial i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora». Els sol·licitants, com hem indicat, denuncien que el Projecte de llei ha procedit a la incorporació a l'AMB dels municipis relacionats amb l'article 2.1 sense establir cap mecanisme de consulta prèvia amb cadascun d'ells, fet que comportaria una conculcació de l'autonomia local, ja que d'aquesta forma s'atribuirien competències municipals a un òrgan supramunicipal sense l'aprovació pel propi municipi a través dels seus òrgans de representació.

En relació amb aquest punt, el primer que cal senyalar és que en el procediment d'elaboració del Projecte de llei de l'AMB no s'ha dut a terme cap tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats, tal com es pot constatar, un cop examinats els «Antecedents del Projecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona» i la tramitació parlamentària d'aquest mateix Projecte. Entre els Antecedents destaca l'escrit en el qual figura un «Certificat de la Comissió de Govern Local», que acredita la celebració d'una sessió d'aquest òrgan administratiu el dia 16 de desembre de 2009, en la qual se li va sotmetre a informe l'Avantprojecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Segons consta en aquest document, la citada Comissió va adoptar l'Acord d'informar favorablement l'Avantprojecte, per consens «entre els representants de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals catalanes presents a la sessió».

Aquest informe, tanmateix, no substitueix l'audiència prèvia legalment prevista (art. 43.1 LBRL i 94 Decret legislatiu 2/2003), perquè els municipis afectats puguin expressar la seva opinió respecte de la creació de l'AMB. Això anterior es desprèn de la naturalesa i les funcions de la Comissió de Govern Local, que va ser creada pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, «en el si del Departament de Governació i Relacions Institucionals» com a «òrgan de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals» (art. 192.1), i està integrada «per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals», sota la presidència del conseller o consellera de Governació i Relacions Institucionals (art. 192.2). I que, entre les seves funcions, té atribuïda la d'«emetre informes sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin al règim local» (art. 193.1.a). Per tant, a la vista de l'exposada regulació és clar que aquest òrgan de col·laboració permanent amb l'Administració de la Generalitat no pot expressar la voluntat ni la posició individual de cadascun dels municipis afectats per la creació de l'AMB, la qual cosa només podria efectuar-se a través de les resolucions i decisions dels seus respectius òrgans de representació democràticament elegits.

En conseqüència, l'informe favorable de la Comissió de Govern Local sobre l'Avantprojecte de llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona no es pot equiparar a l'audiència prèvia dels ens locals afectats, que tant l'article 94 del citat Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, com l'article 43.1 LBRL, exigeixen en la tramitació de la llei que crea, modifica o suprimeix les entitats metropolitanes.

D'altra banda, en els tràmits parlamentaris d'elaboració del Projecte de llei objecte del present Dictamen, tampoc ha tingut lloc una audiència als ajuntaments afectats. Com queda acreditat en el registre de les sessions de la Comissió d'Afers Institucionals es van rebutjar les compareixences

referides als batlles dels diversos ajuntaments afectats per la creació de l'AMB (DSPC, sèrie C, núm. 794, de 7 d'abril de 2010).

Per contra, sí es va dur a terme aquesta audiència en la tramitació legislativa de la «Proposició de Llei per la qual s'estableixen i regulen Actuacions Públiques Especials en la Conurbació de Barcelona i en les Comarques Compreses dins la seva Zona d'Influència Directe» (BOPC núm. 168, de 19 de desembre de 1986, pàg. 8306), que va ser objecte del Dictamen 134 del Consell Consultiu, de 9 de març de 1987, ja citat. En la documentació corresponent a aital Dictamen, hi figura un escrit del President de la Corporació Metropolitana de Barcelona adreçat al President del Consell Consultiu (registrat el 16 de març de 1987), pel qual es tramet còpia de les al·legacions acordades pel ple de cadascun dels ajuntaments metropolitans, que es van presentar en el tràmit d'audiència de la citada Proposició de Llei, que seria després aprovada com la Llei 7/1987, de 4 d'abril. Així doncs, en la tramitació de la Llei que va extingir l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona es va observar el tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats, mentre que en el Projecte de Llei que la restableix, objecte del present Dictamen, no s'ha seguit aquell tràmit, que només es preveu com una possibilitat en cas de modificació de l'àmbit territorial original de l'AMB «per Llei del Parlament a iniciativa o amb l'audiència prèvia dels municipis afectats» (art. 2.2 del Projecte de Llei).

L'incompliment del tràmit d'audiència prèvia als ens locals afectats en la tramitació de la Llei que crea l'AMB, que ve imposat tant per l'article 94 del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, com per l'article 43.1 LBRL, en la mesura que no ha permès la participació dels municipis afectats, comporta una vulneració de l'autonomia local. La primera jurisprudència constitucional sobre el règim local ja va declarar que «la autonomia local ha de 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, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4). Aquesta noció d'autonomia local ha estat posteriorment reiterada pel Tribunal Constitucional (STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4), que ha posat en relleu la seva similitud amb la que ofereix la Carta europea de l'autonomia local de 1985 (art. 3), ratificada per l'Estat espanyol (Instrument de ratificació. BOE núm. 47, de 24 de febrer de 1989), la qual ha influït decisivament al legislador estatuent (art. 84.3 EAC). L'article 4 d'aquest Tractat internacional, relatiu a l'«Abast de l'autonomia local», disposa en el seu apartat 6 que «Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y decisión para las cuestiones que les afectan directamente». Aquesta manifestació de l'autonomia local es veu garantida tant en la legislació estatal dictada *ex* article 149.1.18 CE, com en l'Estatut: la primera disposa que «la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas [...] deberá asegurar a los Municipios [...] su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses» (art. 2.1 LBRL); mentre el segon «garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa» (art. 86.3 EAC).

El tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats que ha d'observar el legislador autonòmic en crear una entitat metropolitana ve imposat pel respecte que aquest ha de tenir a l'esmentat vessant de l'autonomia local garantida constitucionalment i estatutària, ja que vehicula la participació dels municipis en el procés de constitució de l'ens local supramunicipal. I, això, en el benentès que aquest tràmit no expressa cap voluntat de col·laboració o associació dels municipis, tal com s'ha dit en el Fonament Jurídic Segon, sinó

que es limita a una consulta sense caràcter vinculant inserida en el si del procediment legislatiu, a fi i efecte que els municipis que la integraran es puguin pronunciar sobre l'entitat local supramunicipal que la llei crearà. L'audiència prèvia respon a la necessària articulació dels «interessos públics metropolitans de referència», *reconeguts* pel legislador autonòmic, i dels interessos locals que han de ser escoltats per aquest. La inobservança del tràmit prescrit vulnera la garantia institucional de l'autonomia local, atès que «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, FJ 4)

Arribats a aquest punt, cal precisar el sentit del nostre pronunciament, ja que la vulneració de l'autonomia local, que hem constatat, no es pot imputar directament al Projecte de llei objecte d'aquest Dictamen, ni per tant a l'apartat primer del seu article 2, invocat pels sol·licitants. Tampoc no es tracta d'un vici en el procediment legislatiu que, eventualment, pogués comportar la inconstitucionalitat de la llei. La inobservança del tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats pel Projecte de llei de l'AMB constitueix l'incompliment d'un requisit imposat al legislador català i destinat a garantir l'autonomia local que, en cas de no ser rectificat abans d'aprovar-se definitivament com a llei, comportaria la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat de la norma aprovada. D'acord amb l'Estatut (art. 76 EAC) i la llei que ens regeix, correspon a aquest Consell vetllar perquè les disposicions de la Generalitat s'adeqüin a l'Estatut i a la Constitució (art. 2.1 de la llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries). Aquesta funció, en supòsits com el present, es realitza durant la tramitació d'un projecte o proposició de llei (art. 26 LCGE) i, per tant, entenem que en exercici de la nostra funció consultiva ens correspon advertir al Parlament de

la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat de l'apartat 1 de l'article 2 del Projecte de Llei de l'AMB en cas que aquest s'arribi a aprovar com a Llei, sense haver donat compliment al tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats per la creació de l'AMB.

Resta finalment per examinar la darrera qüestió suscitada en la sol·licitud, en la qual es planteja també l'eventual vulneració de l'autonomia local per part de l'article 13.2, així com les lletres *G* i *H* de l'article 14 del Projecte de Llei, en dur a terme l'AMB una assumpció de competències mitjançant una clàusula indefinida i amb un procediment fora dels mecanismes de control propis dels municipis. També en aquest punt cal reafirmar la llibertat del legislador català a l'hora de crear l'AMB, però amb el límit que suposa la garantia de l'autonomia local. Així ho manifestà el Tribunal Constitucional quan va declarar que «Corresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales. Asignación de competencias que, evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 4. b).

El Tribunal va insistir més tard en el fet que l'autonomia local no assegura un «haz mínimo de competencias» als municipis, però sí que imposa uns límits al legislador:

«Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ

3). Así que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los arts. 137, 140 y 141 CE) “interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados [...], de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata”» (STC 159/2001, FJ 4).

Doncs bé, una simple lectura dels articles del Projecte de Llei invocats pels sol·licitants posa de manifest que, malgrat conferir formalment competències a la nova AMB, ho fan en uns termes que no contravenen els preceptes estatutaris (art. 85 i 86.3 EAC) i legals (art. 2.1, 25.2, 26 i 36 LBRL) que configuren l'autonomia local. L'article 13.2 del Projecte no porta a terme pròpiament una atribució de competències, ja que es limita a establir les finalitats a les quals s'ordenen aquestes, en el sentit que l'AMB «pot prestar els serveis i promoure les activitats que contribueixen a satisfer les necessitats i les aspiracions dels municipis que la integren, sens perjudici de les competències que corresponen a altres administracions públiques».

És obvi que aquest precepte no afecta el nucli bàsic de les competències dels municipis i, que per tant, no podria desvirtuar la preservació de la institució municipal en termes recognoscibles. Com tampoc no ho fan les lletres *G* i *H* de l'article 14 del Projecte invocat pels sol·licitants. La lletra *G*, sobre «desenvolupament econòmic i social», es limita a atribuir a la nova entitat

supramunicipal la capacitat de «Fomentar l'activitat econòmica, promoure l'ocupació i la creació d'empreses [...]» [apartat *a*)], així com la competència de «Promoure un Pla estratègic metropolità [...]» [apartat *b*]. Per la seva part, segons la lletra *H*, sobre «cohesió social i territori», correspon a l'AMB «promoure la implantació de polítiques públiques comunes en matèria de serveis municipals i de foment de la cohesió social i territorial [...]» [apartat *a*], i la de «participar en la Comissió de Seguretat de l'àmbit territorial corresponent [...]». Cap d'aquests preceptes suposa un desapoderament de les competències municipals que comporti una vulneració de l'autonomia local garantida en el bloc de la constitucionalitat, raó per la qual hem de declarar que no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

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

CONCLUSIONS

Primera.- L'apartat 1 de l'article 2 del Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut, sempre i quan en la tramitació legislativa s'observi el tràmit d'audiència prèvia als municipis afectats per la creació d'aquest Ens metropolità.

Adoptada per unanimitat.

Segona.- Els articles 1, 3 i 13.2, així com també les lletres *G* i *H* de l'article 14 del Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona 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.