



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 15/2014, de 3 de juliol, sobre el Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Conclusions del Dictamen:

*Primera. El Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, no vulnera l'article 64.1 EAC, quant als límits materials i el pressupòsit habilitant exigits per a la figura del decret llei.
Adoptada per majoria.*

El Decret Llei 2/2014 constitueix una de les actuacions necessàries que du a terme l'Administració de la Generalitat «per tal d'aconseguir, amb garanties i abans de la fi del present exercici pressupostari» el compliment dels requeriments derivats de la normativa en matèria d'estabilitat pressupostària. Amb aquesta finalitat, articula la formalització i l'habilitació d'un nou model de sanejament de les aigües residuals entre l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (nou apartat 2 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'AMB), en el qual es preveu la subscripció d'un conveni de col·laboració entre l'ACA i l'AMB per atribuir a aquesta entitat local la competència exercida per l'ACA, prevista a l'article 8.2.c del Decret legislatiu 2/2003, consistent en l'explotació, la reposició i la inversió de les obres hidràuliques de la Generalitat corresponents als sistemes de sanejament en alta. A continuació, preveu que l'AMB faci un pagament únic a l'ACA en compensació per l'import de les inversions realitzades amb contribucions de l'Administració hidràulica de Catalunya per a la construcció de les infraestructures de sanejament en alta de l'àmbit territorial de l'AMB (nou apartat tercer de l'esmentada disposició addicional segona de la Llei 31/2010). Finalment, el Decret Llei incorpora dues disposicions addicionals que detallen com s'ha d'articular l'operació pressupostària resultant del pagament únic per assolir l'objectiu abans descrit.

En la mesura que el decret llei és una norma amb rang legal aprovada pel Govern en lloc del Parlament, constitueix una excepció a l'exercici ordinari de la potestat legislativa d'aquest, que requereix l'observança curosa de dos elements essencials: un de formal, és a dir, l'existència del pressupòsit habilitant; i un altre de material, que implica el respecte de les matèries que actuen com a límit i, en conseqüència, són vedades al seu contingut.

Quant al requisit dels límits per raó del seu objecte, l'article 64 EAC exclou de l'àmbit regulador d'aquest tipus de norma «la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat». Amb relació a les matèries que són de desenvolupament bàsic, cal precisar que són les contingudes a l'article 62.2 EAC, que, pel que ara interessa, remet a l'article 2.3 EAC. En aquest sentit, els preceptes que integren el Decret Llei 2/2014 no aborden aspectes essencials de la regulació d'aquests ens supramunicipals com a entitats integrants del sistema institucional de la Generalitat ni de la seva organització territorial ni, tampoc, de la configuració de la seva autonomia local. En definitiva, no afecten cap matèria pròpia de la figura de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut. D'altra banda, la Llei 31/2010 no està qualificada formalment com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Tampoc no afecta normativament el pressupost de la Generalitat, atès que el seu objecte no modifica

l'autorització per a la despesa, és a dir, ni la quantia ni la destinació de la partida pressupostària.

Pel que fa al límit de la reserva formal de Llei del Parlament, la regulació del Decret Llei 3/2014, consistent en l'articulació d'un marc normatiu en el qual s'haurà d'enquadrar la signatura d'un conveni amb la Generalitat per tal d'assumir determinades competències sobre l'Administració hidràulica de Catalunya, que fins al moment exerceix l'ACA, difícilment es pot considerar que afecti el règim jurídic de l'AMB. No hi ha dubte que el possible abast competencial i l'impacte del conveni que empara el Decret Llei és significatiu, però s'entén que, des del punt de vista de la interpretació jurídica, no pot ser subsumit en l'incís de «l'establiment del règim jurídic». Malgrat que l'AMB assumeixi durant el període de vigència del conveni noves capacitats executives, com són el sanejament en alta i la depuració d'aigües que fins ara exercia l'ACA mitjançant les corresponents instal·lacions i infraestructures, aquesta assumpció no modifica substancialment el sistema de prestació de serveis que es preveu en la norma constitutiva de l'ens, sinó que, més aviat, consistiria en un desenvolupament o aprofundiment del model previst inicialment.

Amb relació a si compleix el requisit del pressupòsit habilitant consistent en la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat que empari la seva aprovació, cal precisar la distinció entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari.

Amb referència a la naturalesa extraordinària de la necessitat, s'interpreta com el supòsit excepcional en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu per fer front als objectius de governabilitat. Es considera existent quan el decret Llei està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social. La doctrina constitucional s'ha manifestat generalment favorable a la validació envers la normativa que s'aprova en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent, sempre que aquestes hagin estat degudament —és a dir, suficientment— exposades i justificades en el text de la norma.

Pel que fa a l'element de la urgència, aquest es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. Així, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret Llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa. Els contextos i les situacions són canviants, i allò que en un moment podia semblar una variable assolible per coneguda, amb l'evolució dels esdeveniments —sobretot en la materialització de l'estimació dels ingressos— pot acabar confluint en un escenari pressupostari i econòmic de gestió molt complexa i difícil. El Govern, especialment en un marc d'accés extremadament restringit de finançament de la seva hisenda i de liquiditat de la seva tresoreria, en un moment determinat de l'any es pot trobar immers en una situació de necessitat imperiosa d'actuació normativa per donar compliment als objectius de governabilitat que són prioritaris. Així, la seqüència d'operacions i tràmits que requereix l'assoliment de la finalitat de la norma necessitaria un període de temps significatiu que sí que podria evidenciar la incompatibilitat amb el ritme habitual del procés legislatiu ordinari, fins i tot en el cas del d'urgència. I més encara tenint present el recés parlamentari entre el primer i el segon període de sessions.

Segona. *Els apartats 2 i 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, afegits per l'article únic del Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, no vulneren els articles 137 i 140 CE ni l'article 93 EAC, d'acord amb els termes expressats en el fonament jurídic tercer.*
Adoptada per unanimitat.

Amb relació a l'abast constitucional i estatutari de l'autonomia local que correspon a aquesta entitat local supramunicipal, la Constitució només reconeix expressament aquesta garantia

institucional als municipis (art. 140 CE) i a les províncies (art. 141 CE) i no a altres ens locals, si bé no exclou la possibilitat de la seva existència (141.3 CE). Així, per la «interiorització» autonòmica de la regulació del fenomen metropolità, correspon a les comunitats autònomes determinar i fixar les competències de les entitats locals supramunicipals que decideixin crear en els àmbits territorials respectius. L'Estatut no disposa res sobre quin hauria de ser l'àmbit competencial de les àrees metropolitanes ni tampoc sobre els principis que haurien de presidir-ne l'organització. No obstant això, per la seva ubicació sistemàtica, es reconeix expressament el fenomen metropolità. Així, 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. Per la seva banda, la Llei 31/2010 atribueix també expressament a l'AMB la naturalesa d'ens local supramunicipal de caràcter territorial, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia, integrat pels municipis de la conurbació de Barcelona, 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.

Quant a l'adequació al principi constitucional de col·laboració i a la possible vulneració de l'autonomia de l'AMB per instar la signatura d'un conveni, es destaca que els convenis entre administracions públiques han de reunir els elements essencials següents: l'existència d'un lliure acord de voluntats que produeixi efectes jurídics atribuïbles a tots els signataris de l'acord, de manera que tingui caràcter voluntari i base negocial; l'estipulació en termes d'igualtat de les parts; la preservació d'un comportament funcional basat en la lleialtat institucional (respectar les competències respectives, col·laborar i facilitar la informació rellevant); i la previsió de mecanismes adients per al compliment del principi de coordinació. Així, l'autonomia de les parts, element cabdal en el conveni, és respectada des del moment que no hi ha coacció administrativa ni jerarquia que impliqui la seva signatura obligatòria. D'altra banda, aquesta llibertat de signar queda reflectida i reforçada per l'absència de mecanismes de sanció en el supòsit que no es perfeccioni la seva signatura.

En segon lloc, l'existència d'un interès públic comú es demostra també tant en les normes del mateix Decret Llei com en els actes previs i concomitants a aquest, que fan efectiva la naturalesa concertada i paccionada d'aquesta activitat de col·laboració, garantint l'existència d'un acord de voluntats sobre un objecte de competències comunes amb vista a produir efectes jurídics. D'altra banda, les previsions en relació amb el contingut material del conveni que potencialment sigui signat tenen caràcter mínim i són prou àmplies per no predeterminar-ne el contingut ni manifestar evidències de control o sotmetiment de cap de les parts, respectant així el principi d'igualtat i de voluntarietat que regeix aquests instruments. La configuració del contingut del conveni, tal com està redactada al Decret Llei, permet en tota la seva extensió el joc del lliure acord de les parts, i presenta una ductilitat suficient en totes les seves clàusules, sense preestablir ni el sentit ni el contingut dels pactes, que es difereixen a la voluntat d'aquestes. Es remet igualment a l'autonomia de la voluntat de les parts l'ulterior concreció de l'import i altres aspectes necessaris que permetin efectuar el pagament únic i, per tant, es preveu la possibilitat de subscriure tants pactes i convenis adjacents com siguin necessaris per tal de poder arribar a un acord satisfactori per a les parts, en forma d'extensió dels pactes.

La doble imposició vedada per l'article 6.3 LOFCA constitueix una limitació a la potestat tributària de les comunitats autònomes, segons la qual els tributs autonòmics no poden «recaer sobre hechos gravados por los tributos locales». La LOFCA condiona la capacitat de les comunitats autònomes per establir un sistema de tributs propis, com a conseqüència de l'ocupació de la riquesa gravable, tant per als tributs estatals com per als locals. En qualsevol cas, pressuposa l'existència jurídica i real de dos tributs, un de la Generalitat i un altre de local, que graven el mateix fet imposable. El cànon és un impost i no una taxa (DCGE 2/2014, de 10 de gener, FJ 2), per la qual cosa es paga amb independència que s'hagin dut a terme unes determinades infraestructures hidràuliques o no. Una simple lectura de la norma que modifica la Llei 31/2010 permet afirmar que no crea un nou impost, sinó que solament preveu el «pagament únic» d'una quantitat per part de l'AMB, la qual cosa té naturalesa econòmica compensatòria per la cessió d'uns serveis. No hi ha en el precepte sol·licitat una estructura tributària mínima que permeti establir el naixement d'una obligació tributària local. En conclusió,

no hi pot haver doble imposició en el nou apartat 3 pel fet que no es crea ni s'afegeix cap altre impost al preexistent cànon de l'aigua. Per tant, no produeix una infracció de l'article 6.3 LOFCA i no afecta l'article 157.3 CE.

Tercera. *Els altres preceptes sol·licitats del Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, no vulneren la Constitució ni l'Estatut.*

Adoptada per unanimitat.

Vot particular al Dictamen:

S'ha formulat un vot particular, que se centra fonamentalment en la interpretació de l'article 64.1 EAC quant al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent.

L'actuació de l'òrgan executiu de la Generalitat, en haver de respondre a unes circumstàncies de fet sobrevingudes, ha ocupat per la via d'excepció el lloc que correspon de manera ordinària al Parlament. El que està en joc és la garantia del principi de divisió de poders, el qual podria quedar greument qüestionat si el Govern, amb l'única finalitat d'evitar el debat parlamentari sobre el contingut de la seva decisió, utilitza el decret llei de manera injustificada o abusiva. En aquest sentit, la valoració del pressupòsit habilitant ha de suposar no solament l'apreciació de les circumstàncies que l'han generat, sinó també de les mesures adoptades a fi de demostrar que són les adequades a les necessitats que sobtadament s'han plantejat. Aquest mandat constitucional i estatutari de l'estabilitat és un referent normatiu permanent i indeclinable per als poders públics de la Generalitat des de l'entrada en vigor de l'Estatut i que ha estat reforçat per la posterior reforma constitucional de 2011.

Tot i reconèixer el caràcter voluble dels contextos econòmics, no és acceptable que la conseqüència d'una incidència econòmica i pressupostària sigui causa suficient per obviar el debat parlamentari a través de l'aprovació d'una llei, encara que sigui pel tràmit d'urgència. A través d'aquesta finalitat econòmica s'articula un nou model d'atribucions i de relacions entre l'ACA i l'AMB, la qual cosa hauria d'exigir un debat parlamentari en el qual les diverses opcions s'expressessin sobre la via escollida pel Govern destinada a obtenir nous ingressos, així com sobre la seva eventual incidència en l'autonomia de l'ens local afectat per la decisió. Pel que fa a aquest particular, a causa del caràcter perfectament previsible de l'objectiu d'estabilitat pressupostària que s'ha descrit anteriorment, discrepa que siguin suficients els arguments exposats pel Govern per demostrar la necessitat extraordinària i urgent.