

BUTLLETÍ OFICIAL

DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Quart període



Número 353
7 de juliol de 2014

SUMARI

4. INFORMACIÓ

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

——— Decret llei 2/2014, del 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Tram. 203-00012/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

p. 3

NOTES

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament

www.parlament.cat

4. INFORMACIÓ

4.75. DICTÀMENS DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Decret llei 2/2014, del 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Tram. 203-00012/10

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries
Reg. 72767 / Coneixement: Presidència
del Parlament, 04.07.2014

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 15/2014, d'aquest Consell, emès el 3 de juliol de 2014, 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.

Atentament,

Joan Egea

Barcelona, 4 de juliol de 2014

DICTAMEN 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

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

DICTAMEN

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, 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 (DOGC núm. 6642, de 12 de juny de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 17 de juny de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 4082) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del dia 17 de juny, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei

2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 17 de juny de 2014 pels diputats del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds–Esquerra Unida i Alternativa i pels del Grup Parlamentari Mixt, en relació amb l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del 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.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 de juny de 2014, després d'examinar la legitimitat i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. En aquest punt, hem de deixar constància que l'escrit de tramesa del certificat de l'Acord de la Mesa del Parlament d'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen, rebut per aquest Consell, indica que ha estat demanat pels grups parlamentaris d'Iniciativa Verds–Esquerra Unida i Alternativa i pel Grup Mixt, per bé que l'escrit de sol·licitud en qüestió està encapçalat per l'expressió «els diputats sotasignats» i rubricat a títol de «portaveu del GP d'ICV-EUIA», «portaveu adjunt del Grup Mixt» i «Diputat del GP d'ICV-EUIA». Així, malgrat l'esmentada imprecisió a l'hora d'identificar la via de la legitimitat a la qual s'acull la sol·licitud, d'acord amb els requisits establerts pels articles 16.1.c i 23.c de la nostra Llei 2/2009 i els articles 19 i 22 del Reglament del Parlament, si tenim en consideració l'acte de conformitat emès per l'òrgan de qualificació competent, és a dir, la Mesa del Parlament, podem entendre que els sol·licitants, en la mesura que sumen més d'una desena dels diputats de la cambra catalana, compleixen les condicions exigides legalment per a la seva admissió per part d'aquesta institució. En la mateixa sessió, es va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 17 de juny de 2014, juntament amb l'escrit de sol·licitud de dictamen, i amb el mateix número de Registre, s'ha adjuntat la documentació facilitada per la Secretaria del Govern i presentada al Parlament, relativa a l'expedient del Decret llei de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que conté: l'Informe justificatiu previst a l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern; una Memòria econòmica; un Informe de la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor; un Informe de la Direcció General de Pressupostos; un In-

forme de la Intervenció General; i un Informe jurídic elaborat pel Departament de Territori i Sostenibilitat i el Departament d'Economia i Coneixement.

El dia 20 de juny de 2014 (Reg. núm. 4093), s'ha rebut en aquest Consell una carta del secretari general del Departament de Governació i Relacions Institucionals a la qual s'annexa un «Informe referit a l'estudi de la modificació introduïda pel Decret Llei 2/2014, del 10 de juny, de modificació de la Llei 3/2013, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona en relació amb el que disposa l'article 93 de l'EAC», de 18 de juny de 2014, elaborat per l'assessoria jurídica del Departament d'Economia i Coneixement.

Així mateix, en data 25 de juny de 2014 (Reg. núm. 4097) s'ha rebut una carta de la vicepresidenta del Govern i consellera del Departament de Governació i Relacions Institucionals, que remet un segon «Informe en relació amb la petició de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries en relació amb el Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de creació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona», elaborat pel Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya.

A l'últim, en data 1 de juliol de 2014, s'ha rebut una altra carta de la vicepresidenta del Govern (Reg. núm. 4106), que acompanya un escrit del Departament d'Economia i Coneixement amb la relació de les «Reunions mantingudes amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona i Ens representatius d'Entitats Locals, amb motiu de l'elaboració de l'Avantprojecte del 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».

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 3 de juliol de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha posat de manifest en els antecedents, els grups parlamentaris d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i Mixt, a l'empara del que disposen els articles 16.1.c, 23.c i 27 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, han sol·licitat el parer d'aquest Consell en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució del 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.

Dit això, i a fi de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal que fem referència primerament a la finalitat i el contingut de l'esmentat Decret Llei, així com al context normatiu en el qual s'insereix i, en segon lloc, exposarem els dubtes dels sol·licitants i els fonaments en què es basen.

1. Així, segons diu l'exposició de motius, el Decret Llei 2/2014 constitueix una de les actuacions necessà-

ries 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, facilitant que es «pugui assolir el nivell el qual per imperatiu legal està obligada a complir en aquest exercici, com un ingrés per a la seva tresoreria». En concret, l'objectiu d'estabilitat pressupostària per a l'exercici 2014, fixat pel Consell de Ministres per a les comunitats autònomes, en la seva reunió de 28 de juny de 2013 (-1%, en percentatge del PIB), d'acord amb el que disposen els articles 15 i 16 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Per la raó exposada, la norma que s'analitza persegueix la materialització d'un ingrés patrimonial no financer, que es pugui computar en l'execució del pressupost de la Generalitat de 2014, dins del capítol d'ingressos, i més específicament en les partides pressupostàries dels capítols 5 i 6, denominades, respectivament, «concessions administratives» i «alienació d'edificis i altres construccions». I, segons expressa el seu preàmbul, en cas que aquesta operació econòmica no es pogués dur a terme, tenint en compte l'actual sotmetiment de la Generalitat als requeriments imposats pel Fons de liquiditat autonòmic, «no es podria fer front al pagament de capítols de despesa pressupostària amb una forta incidència social, és a dir, els de caràcter sanitari, social o lligats a la funció pública, i obligaria a prendre noves mesures pressupostàries de caràcter restrictiu amb els efectes negatius que tindrien».

Amb aquesta finalitat, doncs, el Decret Llei opta per articular una determinada solució mitjançant la formalització i l'habilitació d'un nou model de sanejament de les aigües residuals entre l'Agència Catalana de l'Aigua (en endavant, ACA) i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (en endavant, AMB), «sense alterar el marc jurídic general de relació previst al vigent text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre», que inclourà una operació de segregació d'actius, que es tradueix en la valoració i la compensació, mitjançant un pagament únic de l'AMB, de les inversions efectuades en sanejament d'aigües residuals en l'àmbit territorial de l'esmentada entitat local, finançades per l'Administració hidràulica de la Generalitat.

D'acord amb l'anterior i sens perjudici de l'anàlisi que efectuarem més endavant sobre les raons que allega el Decret Llei per justificar la concurrència dels requisits estatutaris que, a parer seu, permeten dictar aquesta norma d'origen governamental, a continuació descriurem el contingut concret de la regulació que s'hi conté.

D'una banda, l'article únic del Decret Llei modifica la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, afegint-hi un nou apartat segon. Així, es manté l'originària redacció de l'apartat 1 d'aquesta disposició, que atribueix a l'AMB

«la condició d'entitat local d'aigua bàsica de subministrament d'aigua en baixa i de sanejament» als efectes del Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya; és a dir, com a ens de caràcter territorial i funcional, que es constitueix per a la gestió més eficient dels recursos hídrics i de les obres i actuacions hidràuliques i per a la prestació dels serveis relacionats (art. 14 del Decret legislatiu). Igualment, l'AMB manté la condició d'ens supramunicipal que compleix els requisits per a l'abastament d'aigües a diverses poblacions prescrits a l'article 89 del Reial decret 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües estatal i, també, la categoria d'ens representatiu dels municipis que integren l'aglomeració urbana que correspon al seu àmbit territorial, exigida pel Reial decret llei 11/1995, de 28 de desembre, pel qual s'estableixen les normes aplicables al tractament de les aigües residuals urbanes.

Malgrat que tractarem la naturalesa i les funcions de l'AMB amb més detall en el proper fonament jurídic, cal recordar ara que és un antecedent de l'esmentada entitat local supramunicipal l'anomenada Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, creada per la Llei 7/1987, de 4 d'abril, i qualificada com a entitat local de l'aigua (ELA) per la ja derogada Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua.

Actualment, l'article 14.C de la Llei 31/2010 atribueix a l'AMB, sens perjudici de les competències de l'Administració hidràulica de Catalunya en aquest àmbit, i de les competències municipals que no regula aquesta Llei, i d'acord amb la planificació aprovada per la Generalitat i el règim econòmicofinancer establert, les competències i la titularitat dels serveis següents: a) el subministrament domiciliari d'aigua potable o l'abastament d'aigua en baixa; la gestió directa o indirecta de l'aigua, i la regulació dels preus de les tarifes d'aigua; b) el sistema públic de sanejament en alta i la depuració d'aigües residuals, i també la regeneració d'aquestes aigües per a altres usos, sens perjudici de les competències de l'ACA, i c) la coordinació dels sistemes municipals de sanejament en baixa i, en particular, la planificació i la gestió integrada de l'evacuació d'aigües pluvials i residuals i de les xarxes de clavegueram.

En aquest sentit, hem d'entendre per «sistemes públics de sanejament» el conjunt de béns de domini públic interrelacionats en un tot orgànic, compost per una o més xarxes locals de clavegueram, col·lectors, estacions de bombament, emissaris submarins, estació depuradora d'aigües residuals i altres instal·lacions de sanejament associades, amb l'objecte de recollir, conduir fins a l'estació i sanejar, de manera integrada, les aigües residuals generades en un o més municipis (art. 2.9 i .13 del Decret legislatiu 3/2003). Així mateix, l'expressió «sanejament en alta» es refereix al tram de sanejament que va des de la xarxa de col·lectors (a la qual connecta el clavegueram municipal, que recull

les aigües en els diferents punts d'ús, o sanejament en baixa) fins a l'abocament al medi o la reutilització d'aigües depurades.

A continuació, i pel que ara interessa, atenent a la titularitat dels serveis abans esmentats, prestats per l'AMB, el nou apartat dos de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010 preveu la subscripció d'un conveni de col·laboració entre l'ACA i l'AMB per atribuir a aquesta entitat local, per un període no superior a trenta anys, la competència exercida per l'ACA, prevista a l'article 8.2.c del Decret legislatiu 2/2003, consistent en l'exploració, la reposició i la inversió de les obres hidràuliques de la Generalitat corresponents als sistemes de sanejament en alta, així com de les instal·lacions associades, incloent-hi les d'aigües pluvials, i altres tipus d'actuacions en el medi que siguin d'interès metropolità i que es concretaran en l'esmentat conveni. D'acord amb la delegació competencial anterior, en el conveni es concretarà un nou règim de finançament per fer front a les despeses que generi, a partir de l'atribució de recursos procedents del cànon de l'aigua, que és l'ingrés específic del règim econòmicofinancer de l'ACA, i que té la naturalesa jurídica d'impost amb finalitat ecològica (art. 62 i seg. del Decret legislatiu 3/2003).

A banda d'això, aquest conveni, que, en darrer terme, ha d'aprovar el Govern, a més de l'esmentat règim jurídic de l'atribució dels recursos provinents del cànon de l'aigua (trams, règims de pagament específic, garanties i cessions de l'atribució, etc.), haurà de contenir els mecanismes de control, coordinació i col·laboració entre les parts atorgants per a l'exercici adequat de llurs competències, i la durada del conveni i el règim específic de responsabilitats i penalitzacions, en cas d'extinció anticipada.

Així mateix, afegeix un nou apartat tercer a la citada disposició addicional segona de la Llei 31/2010, que, partint del «desplegament competencial» previst a l'anterior apartat 2, 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, derivades, entre d'altres, de l'execució del Programa de sanejament d'aigües residuals urbanes, aprovat per l'Acord del Govern de 20 de juny de 2006 (Resolució MAH/2370/2006, de 3 juliol). La quantia d'aquest pagament únic no es concreta en el Decret llei sinó que s'haurà de determinar en el conveni esmentat abans o en un conveni específic que puguin subscriure amb aquesta finalitat l'ACA i l'AMB, que també haurà d'aprovar el Govern.

A més, el Decret llei incorpora dues disposicions addicionals que, un cop se subscriu el conveni o convenis anteriors, detallen com s'ha d'articular l'operació presupostària resultant del pagament únic per assolir l'objectiu abans descrit. Així, en la primera disposició es prescriu que aquest pagament únic no pot generar des-

pesa no financera extraordinària de l'ACA. Es tractarà, doncs, d'un ingrés de tresoreria de caràcter no financer de l'ACA, que, atès que aquesta entitat forma part del sector «administració pública» d'acord amb el sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC), permetrà compensar pel mateix import els ingressos previstos en concepte de concessions administratives en el pressupost de l'Administració de la Generalitat a la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014, i permetrà reduir el seu dèficit pressupostari en termes del SEC.

La segona disposició addicional del Decret llei autoritza l'ACA i els òrgans competents del Departament d'Economia i Coneixement a efectuar totes les operacions que siguin necessàries per tal de donar compliment a la previsió normativa anterior i, especialment, als requeriments que es derivin del conveni regulat al nou apartat 2 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, abans exposat.

La disposició final primera declara que l'apartat 2 afegit a la disposició addicional segona de la Llei 31/2010 i el nou model d'atribucions que se'n deriva «són d'aplicació preferent a la resta de la normativa d'igual o inferior rang en l'àmbit a què fan referència». En relació amb aquesta previsió, hem de posar de manifest que resultaria sobrer explicitar-la, ateses les regles de jerarquia normativa, principi d'especialitat i de derogació que regeixen el sistema de fonts en l'aplicació de la norma.

Per acabar, la disposició final segona preveu que l'entrada en vigor del Decret llei sigui l'endemà de la seva publicació (el 13 de juny de 2014).

2. Un cop exposat el contingut de la norma objecte de dictamen, explicitarem quins són els preceptes objecte de la sol·licitud presentada per ambdós grups parlamentaris i quins són els motius principals que susciten els seus dubtes d'estatutarietat i de constitucionalitat.

Començant per la primera qüestió, cal assenyalar que, llevat de la disposició final del Decret llei, la petició comprèn tot l'articulat d'aquesta norma; per tant, l'article únic, que hem vist que afegeix dos apartats a la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, i les disposicions addicionals primera i segona del Decret llei.

Quant a la segona, la fonamentació de l'escrit de petició es divideix en tres grans apartats. En primer lloc, s'al·lega una possible infracció de l'article 64 EAC en relació amb l'article 86.1 CE. En concret, es considera que no hi ha motius d'extraordinària i urgent necessitat que justifiquin l'aplicació de la figura excepcional del decret llei per adoptar la modificació legislativa que conté el seu article únic. I això perquè l'afegit de l'apartat 2 a la disposició addicional segona de la Llei 31/2010 «és el simple desenvolupament i concreció quasi-reglamentària d'unes competències –en matèria de sanejament– i d'unes facultats –convencionals– de l'AMB que ja estan contemplades en la Llei vigent i que no sols no reves-

teix cap indici d'urgència i excepcionalitat, sinó que ni tan sols requereixen desplegament de rang normatiu». Aquesta manca de substantivitat i el caràcter instrumental, en referir-se al contingut del «futur» conveni a establir entre el Govern de la Generalitat i l'AMB, comporten que la disposició legislativa «no pugui ser considerada de necessitat extraordinària i urgent, sota cap concepte, quan ni tan sols requereix habilitació legislativa per assolir la finalitat buscada».

En segon lloc, es considera que el nou apartat 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010 i, molt especialment, «la imposició que fa la Llei d'un pagament únic a satisfer per l'AMB al Govern de la Generalitat “atenent a les inversions realitzades amb contribucions de l'Administració Hidràulica de Catalunya per a la construcció de les infraestructures de sanejament en alta” estan totalment mancats de fonamentació competencial de base estatutària o constitucional i infringeixen els principis d'autonomia local i capacitat normativa de les entitats locals, en aquest cas, l'AMB, en l'ordenació i execució de les seves competències». Entre altres arguments, entenen que la disposició addicional segona, apartat 2, de la Llei 31/2010, té un objectiu merament econòmic que pretén cobrir el deute públic de la Generalitat, raó per la qual conté la previsió imperativa que «–sí o sí– l'AMB farà “un pagament únic” a l'Agència Catalana de l'Aigua», si bé ho fa «paradoxalment per via aparentment d'un “conveni”» amb l'AMB. Així mateix, fent referència a una expressió que no es troba en el cos del Decret llei («si es tracta “d'obrir la porta” a què les parts puguin establir el règim d'atribució de recursos per al finançament del sanejament i la compensació de les obres efectuades»), es diu que no hi ha cap urgència ni excepcionalitat. A l'últim, s'afirma que la imposició del conveni i del pagament únic constitueixen una «manifesta invasió competencial i intromissió pressupostària» en les competències de l'AMB. I, per aquesta raó, es denuncia la possible infracció dels articles 84.1, .2, .3, 88 i 93 EAC; 137, 140, 141.3 i 142 CE, i de la Carta europea d'autonomia local, en relació amb l'article 14.C.b de la Llei 31/2010.

En tercer i darrer lloc, s'invoca una possible infracció del principi de contribució justa a les càrregues públiques (art. 31 CE) pel que fa a la prohibició de la doble imposició, ja que entenen que el Decret llei imposa a l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) un pagament únic que ha de satisfer per contribuir de forma retroactiva «al pagament d'inversions fetes anteriorment per l'Administració Hidràulica de Catalunya (ACA) en matèria d'infraestructures de sanejament d'alta, quan els ciutadans i ciutadanes usuaris del servei de subministrament d'aigua del territori de l'AMB ja han estat contribuint a les mateixes finalitats amb el pagament del cànon des de la seva vigència». S'afegeix a l'anterior que es tracta d'infraestructures i d'instal·lacions indeterminades, ja executades, pagades també per fons de cohesió de la Unió Europea, que no són de

la titularitat de l'AMB i que aquesta no té l'obligació d'assumir-ne el pagament «doncs el D.L. no introdueix cap modificació normativa en dites disposicions del Text refós de la Llei d'aigües de Catalunya».

3. Finalment, per tal de respondre adequadament a les qüestions plantejades, en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen exposarem el cànon d'estatutarietat aplicable al decret llei, d'acord amb el que disposa l'article 64.1 EAC, per tal de determinar si el contingut del Decret llei 2/2014 respecta els límits materials que enumera l'esmentat precepte estatutari i si hi concorre el pressupòsit habilitant per dictar legítimament aquesta norma excepcional. I, en el fonament jurídic tercer, tractarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat referent a l'autonomia local de les àrees metropolitanes i la prohibició de la doble imposició respecte de les actuacions econòmiques i financeres que estableix el Decret llei, per tal de projectar-los tot seguit als preceptes objecte de dictamen que susciten els dubtes sobre aquestes qüestions.

Segon. El compliment dels requisits estatutaris del decret llei

Com hem tingut ocasió d'avançar en el fonament jurídic anterior, els sol·licitants consideren que el decret llei objecte de dictamen podria infringir l'article 64 EAC en relació amb l'article 86.1 CE, ja que de la capacitat del Govern per dictar normes amb valor i rang de llei només se'n pot fer ús en situacions de necessitat extraordinària i urgent i sense envair els límits materials que el mateix estatut estableix.

1. Així doncs, la primera qüestió que cal examinar són els requisits que estableix l'article 64.1 EAC respecte de la figura dels decrets llei. En aquest sentit, cal recordar, encara que sigui de manera breu, que el decret llei, en la mesura que 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.

A tall de síntesi, cal tenir present que el decret llei, per a la correcta adequació estatutària, 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 veritats al seu contingut. Sobre la interpretació i l'abast de les esmentades condicions, aquest Consell s'ha pronunciat en diverses ocasions mitjançant els corresponents dictàmens, als quals ens remetem per completar la doctrina referent a aquesta qüestió (així, sobre decrets llei en els quals preval el vessant econòmic de les mesures adoptades, els DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2, i 17/2013, de 15 de novembre, FJ 2; i quant a aquells que contenen mesures més aviat de caire organitzatiu, els DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 2 i seg., i 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2 i 3).

A continuació, examinarem la concurrència d'ambdós elements en el Decret llei que és objecte del present Dictamen. Primerament, abordarem el límit material al seu objecte i, tot seguit, examinarem el pressupòsit habilitant. En tots dos casos, ho farem de manera integrada, exposant el cànon d'estatutarietat, el qual serà projectat sobre els preceptes qüestionats amb la finalitat de concloure sobre la seva adequació a les exigències de la norma institucional bàsica de l'autogovern català.

2. 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, d'acord amb l'article 62.2 EAC, als articles següents: 2.3 («Entitats locals del sistema institucional de la Generalitat»), 6 («Llengua pròpia i llengües oficials»), 37.2 («Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya»), 56.2 («Sistema electoral»), 67.5 («Estatut personal del president o presidenta de la Generalitat»), 68.3 («Organització, funcionament i atribucions del Govern»), 77.3 («Consell de Garanties Estatutàries»), 79.3 («Síndic de Greuges»), 81.2 («Sindicatura de Comptes») i 94.1 («Règim jurídic de l'Aran»).

Així mateix, a efectes de l'examen del Decret llei 2/2014, hem d'esmentar l'article 93 EAC, que prescriu que la creació, la modificació i la supressió dels ens locals supramunicipals, com és el cas de les àrees metropolitanes, així com l'establiment del seu règim jurídic, han de ser regulats per una llei del Parlament, fet que implícitament exclou aquestes matèries de la regulació per decret llei.

Doncs bé, d'acord amb el paràmetre d'estatutarietat que acabem de descriure, l'objecte del Decret llei 2/2014 no vulneraria els precitats límits materials de l'article 64.1 EAC. Així, pel que ara interessa especialment, la remissió d'aquest precepte a l'article 62.2 EAC, ens porta a examinar quin seria el contingut de la llei de desenvolupament bàsic que hauria de regular les matèries descrites a l'article 2.3 EAC. De fet, aquest precepte declara que la Generalitat s'organitza territorialment en municipis, vegueries, comarques i altres ens locals que les lleis determinin i que aquests ens locals, als quals s'ha de respectar l'autonomia, integren el sistema institucional de la Generalitat. Per tant, d'entrada, podem dir que correspon a aquesta tipologia de lleis la regulació dels ens locals esmentats com a elements integrants del sistema institucional de la Generalitat i de l'organització territorial, així com de la seva autonomia local. En absència d'ulteriors explicacions estatutàries, hem d'entendre que l'especial naturalesa d'aquestes lleis aconsella efectuar una interpretació restrictiva del seu abast, de manera que po-

dem dir que correspondria a la llei o les lleis de desenvolupament bàsic de l'article 2.3 EAC la regulació dels elements essencials o cabdals de les tres qüestions que s'hi contenen, abans indicades. Altra cosa seria a quins ens locals s'aplicaria l'anterior conclusió, ja que, a banda dels municipis, les vegueries i les comarques, citats expressament, l'expressió «altres ens locals que les lleis determinin» permet plantejar-se si podria incloure també les àrees metropolitanes, les quals, d'acord amb l'article 83.3 EAC, formen part de l'organització del govern local de Catalunya. En qualsevol cas, i sens perjudici dels raonaments que efectuarem més endavant quant a l'abast de la reserva formal de llei de l'article 93 EAC, és evident que els preceptes que integren el Decret llei dictaminat 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, com més endavant posarem de manifest, 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, ultra això, la Llei 31/2010, que ara es modifica, no està qualificada formalment com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

Quant a altres possibles límits materials que podrien resultar afectats pel Decret llei 2/2014, de manera òbvia, aquest tampoc aborda la regulació essencial ni el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya, inexistent o inèdita, aquesta darre- ra, en l'actual ordenament català.

Pel que fa a la matèria pressupostària, que podria generar algun dubte més consistent, hem de fer constar que la regulació que conté el Decret llei, malgrat que pot tenir una finalitat i, fins i tot, un contingut econòmic amb possible incidència pressupostària, cal distingir-la clarament del que s'entén estrictament i de manera precisa com el «pressupost de la Generalitat». Sobre l'abast d'aquest darrer concepte, ens remetem al DCGE 2/2012, de 16 de gener (FJ 2).

En aquest sentit, encara que sigui molt breument, hem de recordar que el contingut de la llei de pressupostos consisteix en la previsió d'ingressos i l'autorització a les institucions per a l'execució de la seva despesa, amb independència del fet que un cop extingit l'exercici hagi estat efectivament materialitzada o no, tal com s'acaba determinant en la liquidació final d'aquests. En aquesta línia s'ha manifestat de manera reiterada la jurisprudència constitucional quan ha sostingut que «Es evidente que en la Ley de presupuestos deben figurar, en todo caso, tanto los ingresos como los gastos, como hemos dicho en reiteradas ocasiones. Pero, mientras que, respecto de los ingresos, en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera estimación, respecto de los gastos, la

Ley de presupuestos constituye una verdadera autorización de su cuantía y destino» (vegeu, per totes, la STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 4).

Així, seguint aquest fil argumental, es fa també palès que el Decret llei que estem examinant 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. D'aquesta manera, únicament manifesta una connexió pel que fa a l'actuació de l'execució pressupostària, en la mesura que contribuirà a donar compliment, encara que sigui parcialment, a la previsió d'ingressos previstos en concepte de «concessions administratives» en la Llei 1/2004. En conseqüència, el Decret llei 2/2014 no desborda el límit previst a l'article 64.1 EAC quan recull la matèria del «pressupost de la Generalitat».

En darrer lloc, sobre la condició material, hem d'assenyalar també que els límits derivats de l'article 93 EAC tampoc no es veuen afectats. La reforma de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que opera el Decret llei 2/2014 no es pot tampoc subsumir en els supòsits de creació, modificació o dissolució de l'esmentat ens local supramunicipal per llei del Parlament. Sobre el límit de la creació o supressió de l'ens, no cal fer cap altre esment que aquell estrictament formal per descartar-los. I, amb relació al supòsit de la «modificació», l'hem d'interpretar com una restricció estatutària per prevenir la modificació del seu abast territorial mitjançant la figura del decret llei.

Finalment, ens hem de referir a una possible afectació del seu règim jurídic. L'article 93 EAC, com hem indicat, tracta el concepte ampli, en un sentit de determinant o de rellevant, de «l'establiment del règim jurídic» que faria referència a la regulació que configura l'ens, és a dir, les normes de funcionament i d'organització, així com les competències pròpies. D'acord amb la legislació i la doctrina resultant de la jurisprudència constitucional, que ha abordat l'esmentat concepte aplicat a les persones jurídicopúbliques (STC 32/1981, FJ 6; 35/1982, FJ 2; 76/1983, FJ 38; 214/1989, FJ 1, i 50/1999, FJ 3), podem sostenir que necessàriament s'identifica amb els aspectes essencials o estructurals de tipus funcional i organitzatiu com ara: l'atribució de potestats administratives, l'assignació de competències i la regulació del seu exercici; la determinació de l'estructura orgànica, i la regulació del règim patrimonial, pressupostari, del personal al seu servei i de control.

En el cas de l'AMB, la seva llei estableix, en l'article 14.C, que l'ens ha d'exercir «competències generals» en matèria d'aigües. D'aquesta manera, el règim jurídic de creació de l'AMB ja preveia aquesta atribució competencial que, ara, mitjançant el Decret llei s'amplia en els termes que aquest darrer preveu. D'altra banda, l'article 13.5 de la seva Llei reguladora preveu també que l'AMB «pot col·laborar en l'exercici d'ac-

tivitats pròpies de l'Administració de la Generalitat, dels altres ens supramunicipals i dels municipis, per mitjà d'informació, convenis, encàrrecs de gestió, delegació de competències i qualsevol altre instrument que sigui adequat».

Així doncs, la regulació que s'incorpora, 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 i, per tant, que resti inclosa en alguns dels supòsits de l'article 93 EAC. No hi ha dubte que el possible abast competencial i l'impacte del conveni que empara el Decret llei és significatiu, tant pel que fa a la seva potencial durada com pel previsible volum econòmic del nou marc de col·laboració interadministrativa, però entenem que, des del punt de vista d'interpretació jurídica, no pot ser subsumit en l'incís de «l'establiment del règim jurídic» que prescriu l'Estatut com a límit previst a l'article 93 EAC.

I això considerem que és així perquè, 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, segons les competències generals descrites anteriorment, 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.

En conseqüència, hem de concloure que la regulació continguda en el Decret llei 2/2014 no vulnera els límits materials que estableix l'article 64.1 EAC per al decret llei, i tampoc no és contrari a la garantia estatutària que preveu l'article 93 EAC per a les àrees metropolitanes com a ens supramunicipals.

3. A continuació, abordarem la qüestió de si el Decret llei 2/2014 compleix el requisit del pressupòsit habilitant consistent en la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat que empari la seva aprovació segons les exigències estatutàries.

La doctrina d'aquest Consell, així com la jurisprudència constitucional en aquells aspectes en què és traslladable, han precisat la distinció entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari.

Amb referència a la naturalesa extraordinària de la necessitat, tant el Tribunal Constitucional com nosaltres l'hem interpretada 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. Generalment, la jurisprudència constitucional ha acceptat el caràcter extraordinari quan està raonablement i explícitament motivat per situacions fàctiques

amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social, i, per contra, l'escrutini ha estat més estricte en supòsits de normativa orientada a reformes estrictament organitzatives o instrumentals mínimament previsibles i que no exigeixen una acció normativa immediata.

Si bé és cert que el Tribunal Constitucional l'any 2007 va semblar que adoptava un test de valoració més estricte que en etapes anteriors (STC 68/2007, de 28 de març; 31/2011, de 17 de març, i 137/2011, de 14 de setembre), el conjunt de la seva doctrina –i, de manera especial, la més recent– s'ha manifestat indubtablement favorable a la validació envers la normativa que s'aprova en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent, sempre que, això sí, aquestes hagin estat degudament –és a dir, suficientment– exposades i justificades en el text de la norma. A tall d'exemple il·lustratiu d'aquesta posició, n'hi haurà prou que reproduïm la darrera resolució dictada amb motiu de l'enjudiciament del Decret llei 3/2012, de 10 de febrer, de mesures urgents per a la reforma del mercat laboral, quan sosté:

«[H]emos de concluir que la apreciación por el Gobierno de la situación de extraordinaria y urgente necesidad en este caso no resulta abusiva o arbitraria, sino que encaja dentro de los supuestos en que este Tribunal ha considerado legítima la utilización del Real Decreto-ley, esto es, “todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; o SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4).» (ITC 43/2014, de 12 de febrer, FJ 4)

En aquesta mateixa línia, malgrat que no totes les condicions dels decrets llei estatals i catalans són coincidents (la configuració de la urgència variaria sensiblement per la naturalesa unicameral del legislador ordinari català) però sí molt similars, la nostra posició, tot i que és partidària d'un escrutini exigent de les condicions formals del decret llei, també s'ha manifestat deferent amb la legislació governamental en situacions vinculades a les circumstàncies econòmiques excepcionals o problemàtiques, sempre que siguin suficientment justificades (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5). Així, hem coincidit amb el Tribunal Constitucional, entenent que: «[...] ha establert una doctrina jurisprudencial molt consolidada en la qual afirma que el pes de la seva apreciació –de la necessitat extraordinària i urgent–, amb un raonable marge de discrecionalitat, correspon a l'òrgan que exerceix la direcció política. Aquesta rellevància o pes polític l'ha considerat més determinant sobretot en matèries socials i econòmiques (la majoria de decrets llei), tal com resulta de la Sentència 68/2007, de 28 de març [...]» (FJ 3).

Seguidament, pel que fa al cànon d'estatutarietat del pressupòsit habilitant, segons l'article 64.1 EAC, ens hem de referir 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, i d'acord amb aquestes condicions, 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 (en aquest sentit, vegeu les STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6; 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 6/1983, de 4 de febrer, FJ 6). Sobre aquesta qüestió concreta ens remetem, per tots, al DCGE 7/2010, de 22 d'abril, on varem posar de manifest que en el nostre sistema institucional, d'assemblea legislativa unicameral, es preveuen procediments legislatius específics que faciliten la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives d'origen governamental, com seria el cas del procediment d'urgència i del de lectura única, aquest darrer per a projectes de formulació i contingut simple (FJ 3 i 4).

Per finalitzar, hem de fer esment a la connexió de sentit o la congruència entre les mesures adoptades per la norma i la finalitat perseguida per aquesta. En altres paraules, a la idoneïtat de la regulació que s'adopta mitjançant la legislació provisional per fer front a la situació extraordinària i urgent que motiva l'aprovació del decret llei. La doctrina emanada amb relació a aquest element es pot trobar recollida, a tall d'exemple, en el DCGE 6/2012, d'1 de juny (FJ 2), on recordem que el pressupòsit habilitant també exigeix una «correspondència» de congruència amb la regulació que incorpora el decret llei». Així, amb citació de doctrina constitucional (STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, 7 i 11), es diu que «una adequada connexió de sentit [...] no s'ha d'identificar amb un control sobre l'oportunitat, l'eficàcia o la bondat tècnica de les mesures adoptades, sinó únicament com l'existència d'un vincle raonable entre aquestes i la situació que exigeix l'acció normativa reformadora».

Un cop exposat succintament el paràmetre d'estatutarietat dels requisits de l'article 64.1 EAC, ens pertoca projectar-los sobre el Decret llei 2/2014. I per verificar-ne el compliment, haurem de tenir en compte essencialment el preàmbul de la norma, així com els documents que integren l'expedient de tramitació i elaboració del projecte de decret llei (art. 38.2 i .3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

De manera més residual i no determinant, d'acord amb la metodologia d'escrutini que imposa la doctrina de l'examen dels decrets llei, també recorrerem, en cas que resulti útil per a la interpretació del sentit de la norma,

a la documentació complementària remesa pel Govern amb posterioritat a la sol·licitud del present dictamen.

Pel que fa a la situació d'extraordinària necessitat, el Govern, mitjançant el preàmbul del Decret llei 2/2014, allega com a principal motiu la necessitat d'aprovar una regulació amb rang de llei que introdueixi una modificació en la Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per tal d'articular el marc normatiu que faciliti la signatura d'un conveni de col·laboració entre la Generalitat i l'ens supramunicipal. Aquest instrument ha de permetre l'assumpció per part de l'AMB de l'exercici, mentre duri la seva vigència, de determinades competències en matèria d'infraestructures hidràuliques (art. 8.2.c del Text refós de la legislació en matèria d'aigües) a canvi d'una compensació econòmica que s'ha de fer efectiva mitjançant un pagament únic abans del 31 de desembre de 2014. D'aquesta manera, l'objecte en sentit estricte del Decret llei s'insereix en una finalitat econòmica més àmplia, que consisteix en l'obtenció dels recursos econòmics necessaris que facin possible al Govern de la Generalitat el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària marcats per la Llei 1/2014, de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2014, d'acord amb la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Sobre el caràcter extraordinari i sobrevingut de la situació, el preàmbul i la memòria addueixen principalment l'evolució de l'escenari pressupostari que, en la data d'aprovació del Decret llei, exigeix amb caràcter immediat la concreció de determinades operacions financeres que permetin complir amb la previsió d'ingressos de la partida d'ingressos patrimonials (amb una estimació de més de 1.400 milions d'euros), que han de contribuir de manera determinant i decisiva al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària prescrits tant per la llei autonòmica com per la legislació i el Govern estatals. En aquest sentit, del mateix preàmbul de la norma i també de la documentació aportada (Informe justificatiu de l'ACA, de 6 de juny de 2014), se'n dedueix raonablement que altres vies explorades no han donat resultat, i que l'instrument del conveni de col·laboració amb l'AMB, un cop establerts els corresponents contactes entre ambdues administracions, es manifesta com l'opció més idònia i viable per fer front als esmentats compromisos de compliment de la reducció del dèficit.

D'acord amb aquest context, de necessitat imperiosa a mesura que avança, pel fet que s'esgota l'exercici pressupostari que va entrar en vigor el 19 de gener d'enguany, l'aprovació de la modificació de la Llei 31/2010 mitjançant el Decret llei 2/2014 esdevé el primer requeriment d'un conjunt d'operacions que han de dur a una eventual signatura del conveni de col·laboració, i l'execució de les subsegüents operacions i tràmits jurídics i econòmics que s'han de cloure abans del 31 de desembre de 2014 amb la concreció de la compensa-

ció, en pagament únic, prevista per fer front als precitats objectius pressupostaris. En aquests termes s'expressa el preàmbul quan diu:

«Així, des de la vessant de l'Administració financera de la Generalitat de Catalunya, s'ha de tenir en compte que les negociacions amb les entitats financeres titulars de drets de crèdit o de garantia envers l'Agència Catalana de l'Aigua, l'endeutament de la qual s'ha de veure afectat per la implementació de la norma, són complexes, de llarga durada, per raó dels tràmits interns de les referides entitats, i no es poden iniciar fins a l'aprovació del present Decret Llei. De la mateixa manera, l'obtenció per l'Àrea Metropolitana de Barcelona dels ingressos corresponents per efectuar el pagament del pagament únic i que han de provenir de l'actual entitat gestora del servei de sanejament, requereix l'aprovació prèvia de la norma amb temps suficient perquè aquesta pugui concertar, en els mercats financers, en especial, els internacionals, les operacions adients, incloent-hi les de qualificació creditícia, les quals, atès l'import del pagament únic, requereixen negociacions molt tècniques i de dilatada tramitació.»

I, així mateix:

«[A]ssolir la compensació exposada requereix la implementació del nou mecanisme de relació entre l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que s'ha de concretar en la signatura d'un conveni entre les dues parts, sens perjudici de la possible signatura d'altres documents entre aquesta i l'eventual cessionari. Tenint en compte que el contingut i l'eficàcia dels documents esmentats condiciona l'inici de les negociacions financeres abans descrites, resulta igualment necessari disposar d'un termini mínim per a la seva redacció, la posterior aprovació per part dels òrgans competents, d'acord amb els tràmits legalment previstos i, finalment, la seva formalització, moment a partir del qual s'han d'iniciar les negociacions financeres esmentades.»

Certament, d'acord amb el que és raonablement deduïble del context, no hi ha dubte que els objectius d'estabilitat pressupostària no són sobrevinguts sinó que ja eren coneguts a l'inici de l'any. Aquesta circumstància podria generar dubtes sobre la concurrència del requisit del cànon d'estatutarietat relatiu a la difícil o impossible previsibilitat, però una aplicació ajustada d'aquest paràmetre d'enjudiciament ens du necessàriament a una interpretació més àmplia o flexible. És a dir, tal com també ho ha reconegut la jurisprudència constitucional, 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.

Per això, s'ha d'entendre que el Govern, especialment en un marc d'accés extremadament restringit de finan-

çament de la seva hisenda i de liquiditat de la seva tresoreria, en un moment determinat de l'any es trobi immers en una situació de necessitat imperiosa d'actuació normativa per donar compliment als objectius de governabilitat que són prioritaris. És més, com també ha assenyalat el Tribunal Constitucional, fins i tot la imperícia o ineficàcia mateixa del Govern a l'hora d'anticipar-se o preveure un resultat probable o previsible tampoc seria suficient per desactivar la capacitat d'aquest de recórrer al decret llei amb la finalitat de prevenir mals majors a l'interès públic o general (STC 39/2013, de 14 de febrer, FJ 8, i 1/2012, de 13 de gener, FJ 6).

Dit això, l'escrutini per part d'aquest Consell, tal com vam dir en els DCGE 6/2012 (FJ 2) i 11/2012 (FJ 5), s'ha de limitar a un test formal de raonabilitat de les causes allegades de la situació d'extraordinària necessitat. Aquesta revisió exigeix una exposició motivada i fonamentada de la justificació per la qual es recorre a la via del decret llei, per tal de descartar el seu ús abusiu o arbitrari. Doncs bé, d'acord amb els arguments precitats, i deixant de banda les legítimes crítiques d'oportunitat que han de ser circumscrites al debat parlamentari i polític, hem d'arribar a la conclusió que, del preàmbul i dels documents que acompanyen el Projecte de decret llei, se'n desprenen motius suficients per apreciar la concurrència d'una situació de necessitat extraordinària i de difícil previsió, que pot emparar l'adopció de les mesures immediates del Decret Llei 2/2014, amb la finalitat d'assolir uns objectius de governabilitat tan rellevants com són el compliment de les condicions de la legislació d'estabilitat pressupostària per a l'any 2014.

Un cop apreciada l'extraordinària necessitat, cal avaluar la urgència des de la perspectiva que el procediment legislatiu ordinari no possibilitava cap via que facilités l'adopció de les mesures sense haver de recórrer a la figura del decret llei. El preàmbul d'aquest assenyalava, tot i que de manera no motivada, que les vies de la lectura única i del procediment d'urgència no haurien permès assegurar l'eficàcia de la norma per «raons temporals».

Quant a la justificació exposada en la norma, considerem que la fórmula adoptada en el preàmbul és excessivament minsa o escarida, especialment si tenim en compte que és en el text del decret llei on s'ha d'explicitar la motivació clarament, més que no pas en la memòria, la qual, atesa la seva naturalesa, està mancada de publicitat. I, en aquest sentit, reiterem, com hem dit en altres ocasions, que el Govern hauria de ser més precís en el text de la regulació mateixa quant a l'argumentació dels motius que impedeixen l'accés en primera instància a l'iter parlamentari.

Pel que fa a la descripció precisa dels esmentats fets que configuren la urgència que impossibilita l'accés a la via legislativa ordinària –en la seva modalitat d'urgent amb l'escurçament dels terminis parlamentaris a la meitat–, en aquest punt hem de donar per reproduïts els argu-

ments que hem exposat amb motiu de l'element de l'extraordinària necessitat. Si bé doctrinalment, a efectes del seu examen, el caràcter imprevisible o extraordinari és tractat separatament de la urgència, des d'un punt de vista fàctic comparteixen les circumstàncies i motivacions que duen a valorar la situació com a extraordinària, en un cas, i urgent, pel que fa a la via legislativa descartada.

Ara bé, a efectes de l'enjudiciament del Decret Llei 2/2014 en conjunt i a títol il·lustratiu, resulta adient reproduir parcialment els arguments aportats en l'informe jurídic (consideració jurídica quarta, punt 2) que forma part de l'expedient del Projecte, on es diu que:

«En relació amb la possibilitat d'emprar la via d'un projecte de llei ordinari tramitat pels procediments d'urgència o de lectura única com a alternativa al decret llei, resulta cabdal ressenyar l'informe que s'adjunta a l'expedient de la Direcció General de Política Financera, Assegurances i Tresor. En aquest sentit, en el citat informe es fa palesa la complexitat que, des de la perspectiva tècnico-financera, comporta la implementació de la mesura que ens ocupa amb caràcter previ a la percepció de la compensació. A títol de resum del que consta en el referit informe, s'acredita que el compliment de determinats calendaris és essencial per tal d'assegurar que la implementació del nou model de relació, que el decret preveu i al qual ens referirem en el següent apartat, es porti a terme amb temps suficient per la seva negociació, aprovació i aplicació. Així, l'informe destaca dos àmbits d'actuació [...]. El primer respecte de l'endeutament de l'Agència Catalana de l'Aigua, serà necessària l'oportuna negociació amb les entitats financeres creditors de l'entitat, en total segons consta, 20 bancs nacionals i 9 estrangers, sent el passiu afectat d'un import de 911 milions d'euros. [...] El segon àmbit [...] és el que afectarà l'Àrea Metropolitana de Barcelona en ordre a obtenir els fons necessaris per fer el pagament de la compensació prevista en la norma [...] un dels mecanismes a emprar serà el de titulització d'actius, el que requereix diverses fases, en total 4, que inclouen algunes d'elles que no depenen estrictament de la voluntat dels sol·licitants, com seria el de la qualificació creditícia o els informes d'auditors.»

En vista de l'anterior, arribem a la conclusió que la seqüència d'operacions i tràmits que requereix l'assoliment de la finalitat de la norma necessitarà un significatiu període de temps 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 si valorem el recés parlamentari entre el primer i el segon període de sessions.

Quant a la tècnica de la lectura única, ens limitarem a assenyalar, perquè ho considerem suficient, que la naturalesa complexa de la regulació que conté el Decret Llei 2/2014 difícilment seria la idònia per satisfer els requisits de simplicitat que exigeix aquest tipus de procediment, que se substancia directament en el Ple de la cambra sense els corresponents tràmits d'esmenes, de comissió o de compareixences.

En conseqüència, i a tall de conclusió de l'examen del pressupòsit habilitant, considerem que el Decret Llei 2/2014 compleix amb els requisits de la necessitat extraordinària i la urgència que estableix l'article 64.1 EAC per habilitar el Govern per aprovar aquest tipus de normes provisionals amb rang de llei.

En darrer terme, pel que fa a la congruència, segons el cànon exposat en aquest fonament jurídic mateix, no observem tampoc cap retret d'estatutarietat, en la mesura que es desprèn de manera immediata i raonable la connexió de sentit entre la regulació adoptada en la norma amb rang de llei i l'objectiu perseguit per aquesta. Així, podem concloure que es manifesta una correspondència suficient entre el marc normatiu que ha de permetre la signatura del conveni i el subsegüent impacte pressupostari, en el cas que efectivament es materialitzi el pagament únic que s'estableix com a compensació (art. únic i disposicions addicionals primera i segona del Decret Llei 2/2014), i la finalitat d'assolir els objectius d'estabilitat pressupostària per part de l'Administració de la Generalitat.

4. Finalment, atès que la sol·licitud fa referència explícita al caràcter «quasi-reglamentari» de la disposició addicional segona, apartat 2, de la Llei 31/2010, afegida per l'article únic del Decret llei, com a motivació per rebutjar l'extraordinària i la urgent necessitat de la norma, cal recordar que de la potestat reglamentària atribuïda al Govern per l'article 68.1 EAC no es deriva que la llei no pugui regular matèries atribuïdes prèviament al poder reglamentari. Tot això partint, a més, del fet que la fixació del marc normatiu en el qual s'ha d'enquadrar el conveni, en especial l'assumpció per part de l'AMB d'unes competències que la llei atribueix a la Generalitat (art. 8.2.c del Text refós d'aigües), justifica que la norma tingui rang legal.

En qualsevol cas, el Tribunal Constitucional ha sostingut que la regulació mitjançant el decret llei d'una matèria susceptible de ser abordada reglamentàriament pot «constituir un indicio de la inexistència de un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad»; aquest fet:

«[D]esde una perspectiva constitucional debe partirse [...] de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas al poder reglamentario (por todas, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21.b; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 9). Aunque en la mayoría de supuestos nos hemos referido a leyes formales, esta doctrina también nos ha llevado en el pasado a aceptar la posibilidad de que los decretos-leyes eleven y congelen el rango normativo de materias que anteriormente estaban deslegalizadas (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2).» (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7)

En conseqüència, considerem que el Decret Llei 2/2014 tampoc no presenta cap tatxa d'inconstitucionalitat per aquest darrer motiu allegat pels sol·licitants, atès

que concorre la situació d'extraordinària i urgent necessitat, tal com hem argumentat en l'apartat anterior del present fonament jurídic.

Tercer. El marc constitucional i estatutari sobre l'autonomia local de les àrees metropolitanes, les relacions de col·laboració i la prohibició de doble imposició

En aquest fonament jurídic tractarem els altres aspectes del Decret llei 2/2014 que susciten els dubtes dels diputats sol·licitants. En particular, d'acord amb el que s'ha exposat en el primer fonament jurídic del Dictamen, l'eventual vulneració de l'autonomia local de l'AMB i de la prohibició de doble imposició.

1. Pel que fa a la primera qüestió, els retrets referits a la vulneració de l'autonomia local de l'AMB, que ja hem exposat en el fonament jurídic primer, se centren bàsicament en la «imposició del pagament únic a l'AMB, el termini per realitzar-lo, la forma de computar-lo a efectes d'impacte pressupostari i comptable, i els demés condicionants i limitacions que s'imposen a l'AMB».

Per aquest motiu, el nostre examen ha de partir de l'abast constitucional i estatutari de l'autonomia local que correspon a aquesta entitat local supramunicipal, per tal de determinar en quina mesura es pot veure afectada per l'articulació d'un conveni que farà possible aquest pagament únic i les seves condicions, la regulació del qual està prevista als nous apartats 2 i 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, modificada per l'article únic del Decret llei 2/2014.

D'entrada, però, hem de descartar que els efectes pressupostaris i comptables d'aquest pagament tinguin relació amb l'AMB, ja que les disposicions addicionals primera i segona del Decret llei són normes *ad intra* que tenen com a destinatària l'Administració de la Generalitat i que determinen com es comptabilitzarà en el pressupost d'aquesta darrera i en quines condicions l'ingrés patrimonial que derivi de l'esmentat pagament de l'AMB, per tal que pugui coadjuvar al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, tal com els preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Així, com ja hem avançat al principi d'aquest Dictamen, l'apartat 2 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, de forma coherent amb altres competències que ja té assumides l'AMB en matèria de sanejament d'aigües residuals, preveu l'atribució a aquesta entitat local d'una nova funció que exercia l'Administració de la Generalitat sobre la «promoció, la construcció, l'explotació i el manteniment de les obres hidràuliques de la seva competència» (art. 8.2.c del Decret legislatiu 3/2003).

Com a conseqüència d'aquesta ampliació de l'àmbit d'actuació de l'AMB com a entitat local de l'aigua, s'articularà, mitjançant un conveni, un nou marc d'atribució de recursos procedents del cànon de l'aigua per fer front a les subsegüents despeses que comporti, així com de les instal·lacions associades, incloent-hi les d'aigües

pluvials, i d'aquells tipus d'actuacions en el medi que siguin d'interès metropolità i que també es concretin en l'esmentat conveni. En aquest mateix apartat es descriu el contingut mínim d'aquest darrer instrument paccionat, com ara que haurà de determinar els mecanismes de control, coordinació i col·laboració que s'hagin de desenvolupar entre les parts atorgants per a l'exercici adequat de llurs respectives competències; el règim de recursos provinents del cànon de l'aigua i els règims específics de pagament, garanties i cessions de l'atribució d'aquests recursos, incloent-hi els que comprenguin els drets i les obligacions derivats del conveni; la durada d'aquest (amb respecte al topall màxim de trenta anys), i el règim específic de responsabilitats, en cas d'extinció anticipada.

Quant a l'apartat 3 de la mateixa disposició, preveu que, tenint en compte aquest nou règim competencial i econòmic, l'AMB compensarà l'Administració hidràulica de Catalunya per un import equivalent a les inversions en infraestructures de sanejament en alta que aquesta darrera ha efectuat en l'àmbit territorial metropolità, el qual es determinarà en el conveni referit anteriorment o en un altre conveni o convenis específics que es puguin subscriure per acordar aquesta qüestió.

A) Quant al règim jurídic de les àrees metropolitanes i els seus antecedents més destacats, ens remetem al que vàrem dir en el DCGE 14/2010, de 6 de juliol (FJ 2), amb ocasió de l'examen del Projecte de Llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que, finalment, va esdevenir la Llei 31/2010, de 3 d'agost, modificada ara puntualment.

No obstant això, per tal de situar el nostre examen, i pel que fa a la naturalesa constitucional d'aquestes entitats locals supramunicipals i a l'autonomia local de què gaudeixen, hem de recordar que 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 quan, en el seu article 141.3, disposa que «es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província», de manera que «entre les altres entitats locals no esmentades en 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 [...]. 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» (DCGE 14/2010, FJ 3).

D'acord, doncs, amb aquesta «interiorització» autonòmica de la regulació del fenomen metropolità, posada de manifest pel Tribunal Constitucional (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 5), correspon a les comunitats autònomes determinar i fixar les competències de

les entitats locals supramunicipals que decideixin crear en els àmbits territorials respectius.

En aquesta tasca cal, però, respectar les previsions de l'article 43 LBRL, que defineix les àrees metropolitanes com a entitats locals integrades pels municipis de grans aglomeracions urbanes, els nuclis de població de les quals tinguin vinculacions econòmiques i socials específiques. Així mateix, aquest precepte bàsic exigeix que la seva creació es faci mitjançant llei; que els òrgans de govern i administració representin tots els municipis integrats en l'àrea i que el règim econòmic i de funcionament garanteixi la participació dels municipis en l'adopció de decisions i una distribució justa de les càrregues entre aquests. Precisament, a aquesta qüestió es va referir el ja citat DCGE 14/2010, en el qual, des de la perspectiva de la participació dels municipis que havien de formar part d'aquesta entitat local, es va considerar que la tramitació de la iniciativa legislativa sobre el Projecte de llei per a la creació de l'AMB vulnerava la seva autonomia local pel fet que no havia previst el tràmit d'audiència exigint a l'article 43 LBRL.

En el marc del títol II de l'Estatut d'autonomia de 2006, relatiu a les institucions de Catalunya, i en el si del capítol VI sobre el govern local, l'article 83, inserit en la regulació sobre l'organització territorial local, preveu que la Generalitat pugui crear ens supramunicipals. Més específicament, la secció quarta inclou l'article 93, que estableix que «[e]ls altres ens locals supramunicipals es fonamenten en la voluntat de col·laboració i d'associació dels municipis i en el reconeixement de les àrees metropolitanes». A continuació, aquest mateix precepte exigeix una reserva formal de llei per a la creació, modificació i supressió d'aquests ens i, per tant, de les àrees metropolitanes, com també per a l'establiment del seu règim jurídic. Sobre l'abast de reserva formal de llei prevista a l'article 93 EAC, com a límit implícit a les matèries susceptibles de ser regulades per decret llei, ens remetem al que hem exposat en el fonament jurídic anterior, en què concloem que el Decret llei 2/2014, que ara ens ocupa, no l'afecta.

En qualsevol cas, 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 la seva organització. En aquest sentit, per la seva ubicació sistemàtica, podem dir, però, que es reconeix expressament el fenomen metropolità, al qual s'atorga una dimensió institucional i que, com vàrem dir en el DCGE 14/2010, «[m] és 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 diferenciats 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». Així, «es tracta d'institucions que han de ser exponents d'uns interessos públics metropolitans de referència, en el "reconeixement" dels quals es fonamenta la seva existència» (FJ 2).

Un cop constituïdes, les àrees metropolitanes tenen, doncs, la consideració d'ens locals, distints dels municipis que les integren, i estan dotades d'un feix de competències lligades a les peculiaritats de la col·lectivitat del territori que representen. En definitiva, compten amb una capacitat de direcció política i administrativa dels assumptes que els incumbeixen, per a la gestió dels interessos respectius.

De fet, el legislador català ha triat configurar les entitats metropolitanes com a entitats locals integrades pels municipis compresos en el territori corresponent, amb personalitat jurídica pròpia i amb plena capacitat per a l'exercici de llurs competències, a les quals pot correspondre la planificació, la coordinació o la gestió d'aquells serveis municipals que, per les característiques econòmiques, socials i urbanes concurrents en els àmbits territorials respectius, facin necessària una actuació d'abast supramunicipal (art. 95 del 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).

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 (art. 1.2).

En allò que ara interessa, l'esmentada Llei de creació de l'AMB, com ja hem avançat, li atribueix a més la condició d'entitat local de l'aigua bàsica de subministrament d'aigua en baixa i de sanejament (disposició addicional segona). Per tant, d'acord amb l'article 2.9 del Text refós d'aigües, té personalitat jurídica pròpia i capacitat per gestionar un o més sistemes públics de sanejament d'aigües residuals i el sistema o sistemes d'abastament d'aigua en alta i de subministrament d'aigua en baixa dels municipis que la componen. I, així mateix, segons el que preveu l'article 14 de la citada Llei, es constitueix per a la gestió més eficient dels recursos hídrics i de les obres i les actuacions hidràuliques i per a la prestació dels serveis relacionats.

En consonància amb això anterior, com ja hem indicat en els fonaments jurídics precedents, l'article 14.C de la Llei 31/2010 atribueix a l'AMB un conjunt de competències en matèria d'aigües, que ha d'exercir sens perjudici de les que corresponen a l'Administració hidràulica catalana (art. 8 del Text refós d'aigües), d'acord amb la planificació aprovada per la Generalitat i amb el règim economicofinancer que s'estableixi (art. 62 i seg. del Text refós d'aigües). Complementàriament, l'article 13.5 preveu també que l'AMB «pot col·laborar en l'exercici d'activitats pròpies de l'Administració de la Generalitat, dels altres ens supramunicipals i dels municipis, per mitjà d'informació, convenis, encàrrecs de gestió, delegació de competències i qualsevol altre instrument que sigui adequat».

B) Arribats a aquest punt expositiu, i segons la petició de dictamen, cal examinar si la fixació via conveni d'un pagament únic de l'AMB (disposició addicional segona, nou apt. 3, de la Llei 31/2010) vulnera l'autonomia administrativa de l'AMB, en la seva condició d'ens local, en els termes exposats en el punt anterior. Ara bé, per donar resposta a aquesta qüestió, cal afegir algunes consideracions sobre la naturalesa dels convenis interadministratius des de la perspectiva del principi constitucional de col·laboració i els trets que el caracteritzen.

Aquest Consell, partint d'una reiterada doctrina constitucional, principalment elaborada arran de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, però traslladable amb els matisos corresponents al cas que ens ocupa, ha insistit en la necessitat de fer ús de tècniques de col·laboració per articular eficaçment i per optimitzar l'exercici de les competències de les diverses administracions públiques que, com en el cas que ara tractem, es projecten sobre una mateixa matèria. Aquestes relacions de col·laboració, que poden adoptar fórmules diverses, es troben implícites en la mateixa essència de la forma d'organització territorial de l'Estat que implanta la Constitució i es caracteritzen essencialment pel seu caràcter voluntari i no obligatori. Així, alguns dels seus trets principals serien els següents: són el resultat de l'acord i fruit de la lliure concurrència de voluntat de les parts implicades; obeeixen als principis de bilateralitat o de multilateralitat; s'articulen a l'entorn del deure de suport i de la mútua lleialtat institucional; impliquen una posició d'igualtat entre les parts, i s'adopten amb el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics implicats (DCGE 14/2014, de 17 de juny, FJ 3.3; 15/2012, de 20 de novembre, FJ 2.3; 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2.4; 3/2012, de 8 de febrer, FJ 3.3; 10/2011, de 22 de novembre, FJ 3.1, i 4/2011, de 14 d'abril, FJ 3.1).

Pel que ara interessa, l'Estatut d'autonomia conté nombroses referències a les relacions entre les administracions i a l'aplicació del principi de lleialtat institucional (per tots, art. 3.1), i també fa esment al dret dels municipis a «cooperar entre ells i amb altres ens públics» (87.2), i a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local, que inclou, entre d'altres, «les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials» (160.1.a).

Així mateix, es poden trobar diverses referències a aquest instrument de col·laboració en la normativa estatal i autonòmica de caràcter administratiu (art. 6 LR-JAPC; art. 108 a 112 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya). I, pel que ara interessa, preveuen expressament el seu establiment com a forma voluntària de col·laboració de l'Estat i les comuni-

tats autònoms amb els ens locals, l'article 57 LBRL; els articles 150 i 191 del 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, i l'article 303 del Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, aprovat pel Decret 179/1995, de 13 de juny. Així mateix, com ja hem indicat, l'article 13.5 de la Llei de creació de l'AMB preveu que aquesta entitat pugui col·laborar en l'exercici d'activitats pròpies de l'Administració de la Generalitat mitjançant la subscripció dels convenis corresponents.

Del conjunt d'aquesta regulació i segons la doctrina constitucional abans citada sobre la naturalesa de les relacions de col·laboració, es pot dir 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, cosa que implica respectar les competències respectives, col·laborar i facilitar la informació rellevant; i la previsió de mecanismes adients per al compliment del principi de coordinació (art. 103.1 CE), assegurant la participació dels poders públics i les administracions implicats en els processos de decisió; coherència en l'actuació de les administracions, en els supòsits d'interessos comuns, que es pot garantir per mitjà de lleis sectorials, en virtut de les quals es podrà atribuir als executius (central o autonòmic) la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local; i, finalment, sotmetiment amb caràcter general a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu dels conflictes jurídics que es plantegin.

D'aquesta manera, persegueixen objectius comuns en què esdevé cabdal la cooperació entre les parts per tal d'assolir-los. D'altra banda, en relació amb el procés d'adopció de les decisions, una de les virtuts dels convenis quant a la formació del consens inicial i el seu manteniment al llarg de la negociació entre les administracions rau en l'absència de constreyniments formals. Així, les entitats gaudeixen d'un marge de llibertat per accelerar o alentir el procés en funció del que sigui més adient. Com és obvi, el resultat final sempre dependrà de la capacitat més o menys gran dels actors per establir les bases de la concertació i els seus aspectes o resultats operatius.

Un cop exposat aquest paràmetre, i abans de tractar la previsió relativa a la determinació del pagament únic a l'AMB, hem de fer esment al nou apartat 2 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, que preveu l'establiment, via conveni, d'un nou marc de relacions en l'exercici de les competències i llur finançament per als sistemes de sanejament d'aigües residuals en alta, tot incidint, d'aquesta manera, en altres previsions legals com ara els articles 8.2.c, 55, 62 i següents del Text refós d'aigües.

Per dur a terme aquesta anàlisi cal partir de la premissa que, si no s'acorda l'existència d'un interès comú real per a les parts quant a la delegació de competències i el seu règim financer, res no impedeix la no-signatura del conveni. En aquest sentit, la regulació dictaminada no prescriu que els signants hagin de perfeccionar-lo en qualsevol cas. Així, si tenim en compte la literalitat de la disposició i el temps verbal adoptat «establiran», referint-se a les parts amb relació a la subscripció del conveni, l'hem d'interpretar com una possibilitat de futur i en cap cas de forma imperativa. I això no pot ser d'una altra manera, no únicament per raons formals i lingüístiques de la tècnica legislativa en català, que reserva el caràcter prescriptiu al verb *haver*, sinó i fonamentalment perquè qualsevol lectura que no sigui la de la lliure concurrència de la voluntat de les parts esdevé incompatible amb la configuració constitucional i estatutària dels instruments de col·laboració, com el cas dels convenis, entre administracions.

D'aquesta manera, l'autonomia de les parts, element cabdal en el conveni, com ja s'ha vist, és respectada des del moment en què 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 efecte, si una de les parts implicades finalment no exerceix la seva autonomia signant el conveni proposat, no es preveu cap mena de conseqüència jurídica que pugui alterar i modificar la llibertat de les parts. Així, a títol indicatiu, es pot esmentar l'article 13.1 de la Llei 31/2010, que preveu la delegació de competències a l'AMB amb l'acceptació prèvia d'aquesta, com també l'article 8.1.o de la Llei 31/2010, que atribueix al Consell Metropolità la facultat per acceptar «transferències o delegacions fetes per altres administracions».

En segon lloc, en relació amb l'objecte i el procés de negociació del conveni, l'existència d'un interès públic comú es demostra també tant en les previsions del mateix Decret llei com en els actes previs i concomitants a aquest, que posa de manifest la documentació complementària aportada pel Departament d'Economia i Coneixement, en la qual es relacionen les reunions mantingudes entre l'AMB, l'ACA i el mateix Departament, que fan efectiva la natura concertada i paccionada d'aquesta activitat de col·laboració, que garanteix l'existència d'un acord de voluntats sobre un objecte de competències comunes amb vista a produir efectes jurídics.

En tercer lloc, les previsions específiques en relació amb el contingut material que ha de contenir el conveni que potencialment sigui signat 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. De fet, les previsions del Decret llei tenen caràcter mínim i no preconfiguren

sinó que deixen oberta la concreció de la majoria dels aspectes sobre els quals s'ha de projectar el futur acord, com ara els mecanismes de control, de coordinació i de col·laboració, el règim jurídic que tindran els recursos provinents del cànon de l'aigua, els règims específics de pagament, garanties i cessions dels recursos, el tipus de responsabilitats, les causes de l'extinció anticipada del conveni, i les corresponents penalitzacions. Per tant, 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.

Únicament en la mesura que es tracta de la modificació d'unes competències previstes legalment, resulta adient que la Llei sectorial que la preveu estableixi les condicions essencials d'aquesta modificació, com ara que concreti de quina competència es tracta, de quina manera es modifica el seu règim financer i quina és la durada màxima de la delegació. Insistim, però, que el Decret llei no preestableix ni el sentit ni el contingut dels pactes ja que també es difereix a la voluntat de les parts la concreció final d'aquests elements d'existència obligatòria. I que, en cas de no-acceptació d'aquestes condicions, la part no està obligada tampoc a subscriure el conveni que s'hi refereix.

Les anteriors consideracions són igualment aplicables a la principal objecció dels sol·licitants, relativa a la imposició obligatòria d'un pagament únic a l'AMB. Efectivament, d'una banda, cal aclarir un cop més que la signatura del conveni on es materialitzi el pagament serà, com s'acaba d'exposar, el resultat de l'acord mutu i de la lliure decisió de les parts implicades, tal com exigeix el principi constitucional de col·laboració inherent a les relacions entre entitats públiques i el respecte a l'autonomia de l'AMB en la gestió dels assumptes que li incumbeixen.

I, de l'altra, 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 i, per tant, es preveu la possibilitat de subscriure tants actes 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.

En conclusió, la regulació dels nous apartats 2 i 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, en la redacció donada per l'article únic del Decret llei 2/2014, s'adequa al principi constitucional de col·laboració i no vulnera l'autonomia de l'AMB per a la gestió dels assumptes del seu interès.

2. Quant a la segona i darrera qüestió que tractarem en aquest fonament jurídic, es correspon amb l'al·legació que fan els sol·licitants en el sentit que el pagament únic previst al nou apartat 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, d'acord amb l'article únic del Decret llei 2/2014, al qual ja ens hem refe-

rit en l'apartat anterior, vulnera també la prohibició de doble imposició. El precepte esmentat estableix que:

«Atenent el desplegament competencial previst a l'apartat 2 i 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 que estableix l'article 2, l'Àrea Metropolitana de Barcelona realitzarà un pagament únic a l'Agència Catalana de l'Aigua que compensarà l'import de les inversions esmentades. L'import d'aquest pagament únic es determinarà en el conveni de col·laboració a què fa referència l'apartat 2, o en el conveni específic que puguin subscriure a tal efecte l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que haurà d'ésser aprovat pel Govern.»

Aquest «pagament únic», segons el preàmbul del Decret llei (i també del precepte transcrit), «compensarà les inversions en sanejament efectuades al llarg de la seva existència per part de l'Administració Hidràulica de la Generalitat de Catalunya, materialitzades en les instal·lacions de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i que estan gestionades per una entitat aliena».

D'acord amb la sol·licitud de dictamen, resumida en el fonament jurídic primer, els arguments dels sol·licitants sobre aquest precepte se centren a posar en relleu la «possible» infracció del «principi de contribució justa» de l'article 31 CE, la prohibició de la doble imposició i l'obligació de pagament de l'AMB per tal de rescabalar unes obres ja realitzades, qüestions totes interrelacionades.

En la sol·licitud no s'indica cap mena de vulneració estatutària, per la qual cosa dedicarem la nostra atenció a examinar la incompatibilitat del precepte objecte de la petició amb el bloc de la constitucionalitat, relatiu a la matèria que estem dictaminant, concretament amb la Constitució i la LOFCA.

A) Els principis constitucionals de l'article 31 CE ja han estat examinats per aquest Consell en el DCGE 2/2013, de 21 de febrer (FJ 2.1), i *prima facie* no s'observa cap vulneració més enllà de la seva possible relació amb la interdicció de la doble imposició, que analitzarem més endavant. Així mateix, ens hem pronunciat sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes (CGE 4/2012, de 6 de març, FJ 3.1; 7/2012, de 8 de juny, FJ 4.2; 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2; i el citat 2/2013, FJ 2.2.A), sintetitzada en la STC 96/2013, de 23 d'abril (FJ 5); i la prohibició de la doble imposició prescrita per l'article 6 LOFCA (DCGE 2/2013, FJ 2.2.A, i 9/2014, de 27 de febrer, FJ 2.2), que ha estat desenvolupada per la jurisprudència constitucional (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14; 186/1993, de 7 de juny, FJ 4, i 210/2012, de 14 de novembre, FJ 4).

Amb referència a la creació d'impostos propis de les comunitats autònomes, la LOFCA (a partir de la remissió de l'article 157.3 CE) inclou diverses previsions específiques, tot i que el nostre interès es projecta es-

pecialment sobre l'article 6 LOFCA, que afirma que els tributs establerts per les comunitats autònomes no podran recaure sobre els fets imposables gravats per tributs estatals o locals (art. 6.2 i 6.3 LOFCA, respectivament). Aquesta prohibició no té, però, com a finalitat impedir la generació o l'establiment de tributs autònoms (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14; reiterat en altres sentències, com ara en la STC 122/2012, de 5 de juny, FJ 3), sinó que l'objectiu principal és que no es produeixi una doble imposició sobre els ciutadans. Així, el Tribunal Constitucional ha indicat que:

«[L]a prohibición de doble imposición en materia tributaria únicamente “garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente por un mismo hecho imponible”» (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 23)

D'això anterior, n'hem de subratllar la relació existent entre els apartats 2 i 3 de l'article 6 LOFCA, que el Tribunal ha assimilat en interpretar-los, d'acord amb la seva actual literalitat (STC 122/2012, de 5 de juny, FJ 3).

En concret, sobre la doble imposició vedada per l'article 6.3 LOFCA, aquesta constitueix una limitació a la potestat tributària de les comunitats autònomes, segons la qual els tributs autònoms no poden «recaer sobre hechos gravados por los tributos locales». La LOFCA condiciona 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 (STC 289/2000, de 30 de novembre, FJ 4).

El Tribunal, en la STC 96/2013, de 23 d'abril, que reproduceix doctrina anterior, afirma que:

«Para determinar si se ha producido una duplicidad de hechos imposables [...], es necesario partir de la redacción que los legisladores autonómico y estatal hayan dado a este elemento del tributo (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3), si bien “el examen de los tributos que se reputan coincidentes no puede ceñirse a la mera comparación de la definición legal de sus hechos imposables, [...], ya que será preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos imposables de ambos impuestos” (STC 122/2012, FJ 4). Por tanto, el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida, pero abarcando también “los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible [...]”» (FJ 11)

En qualsevol cas, la relació excloent entre tributs autònoms i locals de l'article 6.3 LOFCA i la consegüent prohibició de doble imposició per als ciutadans presuposa l'existència jurídica i real de dos tributs, un de la Generalitat i un altre de local, que graven el mateix fet imposable. Per tant, abans de comparar els dos fets imposables i els altres elements principals dels tributs cal assegurar-se que les obligacions tributàries efecti-

vament han nascut i que es poden meritjar, la qual cosa consisteix en el pressupòsit de la prohibició esmentada.

B) Segons es dedueix de la petició de dictamen, els contribuents han pagat part de les infraestructures hidràuliques i de sanejament amb l'aplicació del cànon de l'aigua (art. 62.1 del Decret legislatiu 3/2003), que no és modificat per aquest Decret llei 2/2014. Tanmateix, 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.

Consegüentment, per examinar la constitucionalitat del precepte sol·licitat, cal escatir si aquest preveu la creació d'un nou tribut local o no, que s'afegiria al de la Generalitat, circumstància que ensems podria provocar la vedada doble imposició, considerada injusta pels sol·licitants, atesos els principis de l'article 31.1 CE.

Una simple lectura de la norma que modifica la Llei 31/2010 ens 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. No es constata en la norma l'existència de cap dels elements essencials d'un tribut, com ara el fet imposable, els subjectes tributaris o la base imposable. És més, enlloc es diu que l'import que l'AMB satisfarà a l'ACA hagi de repercutir en els contribuents.

En conclusió, no hi pot haver doble imposició en el nou apartat 3 de la disposició addicional segona de la Llei 31/2010, en la versió donada per l'article únic del Decret llei 2/2014, que estem dictaminant, 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.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

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.

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.

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.

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

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 15/2014, emès en data 3 de juliol de 2014, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant aquest vot particular expreso el meu disseniment respecte de la conclusió primera del Dictamen, en la qual la majoria ha considerat que 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 al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent.

1. Entenc, per contra, que del preceptiu examen de la memòria que acompanya la documentació referent al procés d'elaboració d'aquesta disposició del Govern, així com del seu preàmbul, no se'n deriva la justificació suficient que acrediti l'existència d'un supòsit propi d'una situació caracteritzada per una necessitat extraordinària i urgent, que habiliti el Govern per emprar la potestat legislativa material que amb caràcter extraordinari li atribueix l'Estatut. Els arguments del meu disseniment són els que seguidament s'expressen.

En primer lloc, escau recordar que la institució del decret llei incorporada a l'ordenament jurídic català per l'Estatut de 2006 (art. 64) és una norma amb rang de llei emanada per la via d'excepció del Govern, que no disposa de la funció legislativa. Es tracta, per tant, d'una excepció del monopoli legislatiu que correspon al Parlament. En conseqüència, quan el Govern pren la decisió d'emprar l'instrument del decret llei per fer front a una situació caracteritzada per la concurrència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent, el primer que pertoca examinar és si aquest pressupòsit de fet habilitant invocat pel Govern per actuar normativament ha estat adequat al requisit formal exigít per l'Estatut. Així ha de ser perquè 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. Per tant, la primera tasca que correspon dur a terme és examinar si, en efecte, la situació de necessitat extraordinària i urgent està justificada. Així ha de ser també perquè 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.

D'acord amb l'enunciat de l'article 64 EAC, no es tracta de preveure una situació fàctica que pugui quedar automàticament legitimada per l'Estatut; és a dir, no és una inicial actuació il·legal del Govern que pugui quedar exonerada per un acte parlamentari posterior, sinó que és el mateix Estatut el que atribueix de forma extraordinària al Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei. En aquest sentit, la qüestió prioritària que cal dilucidar s'ha de centrar a examinar si el Govern ha fet un ús estatutàriament adequat de l'habilitació que li dona l'Estatut.

En aquest sentit, cal subratllar que la provisionalitat que presenta la institució del decret llei, tal com va recordar la jurisprudència constitucional en les seves primeres resolucions (per totes, STC 11/1983, de 2 de desembre), només afecta la forma a través de la qual es concreta la disposició del Govern, i això fins que no es produeixi l'eventual convalidació parlamentària, però en cap cas el contingut, que produeix efectes jurídics des de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. I tot i que les relacions jurídiques produïdes pel decret llei no tenen vocació de perpetuïtat sinó que l'habitual és que la seva projecció sigui temporal fins que el Parlament, com a titular ordinari de la potestat legislativa, els atribueixi un caràcter més permanent, el que en cap cas pot resultar indiferent és que durant un determinat període de temps el Govern ha aprovat una norma amb rang de llei. Per tant, si aquest s'ha excedit en la valoració del pressupòsit habilitant, les conseqüències per al principi de separació de poders i el valor constitucional i estatutari del pluralisme poden ser especialment greus.

L'article 64.1 EAC es refereix a una situació de necessitat extraordinària i urgent com a primera premissa per aprovar un decret llei. Un supòsit d'extraordinària necessitat ha de ser inusual, imprevisible i no susceptible de resolució per altres procediments previstos en el Reglament del Parlament (urgència o lectura única). Així mateix, el caràcter extraordinari i la urgència no són termes sinònims: el primer es refereix a la valoració qualitativa de la necessitat, mentre que el segon alludeix directament als aspectes temporals de la decisió normativa del Govern. Però ambdós es compatibilitzen fins al punt de provocar les circumstàncies imprevistes que operen com a causa de l'acció governamental que li ha de permetre aprovar per la via d'excepció una norma amb rang de llei.

Els conceptes estatutaris que integren el pressupòsit de fet habilitant —el caràcter extraordinari i la urgència— que el Govern ha de provar per justificar l'excepcionalitat de la norma que dicta, més enllà de l'ampli marge de decisió que la jurisprudència constitucional atribueix a l'executiu (vegeu, per totes, la inicial STC 29/1982, de 31 de maig, i la més recent STC 68/2007, FJ 5 a 12), no hi pot haver cap dubte que, en tot cas, exclouen una

apreciació discrecional d'aquests que pugui comportar l'existència de marges d'actuació governamental no subjectes a control. No es tracta de simples predicats polítics i, en conseqüència, el control jurídic de l'aplicació del pressupòsit habilitant no pot ser obviat, malgrat la dificultat que en aquest sentit ofereix en el dret comparat l'existència cada vegada més rellevant d'un parlamentarisme majoritari poc predisposat al control del poder executiu.

Finalment, una qüestió vinculada a la invocació per part del Govern d'una situació de necessitat extraordinària i urgent és el requisit segons el qual també ha de justificar la imprescindible connexió de sentit entre la dita situació i el contingut específic del decret llei (entres d'altres, les STC 11/1983, 68/2007 i 237/2012). Per tant, 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. I, en l'examen d'aquesta connexió de sentit, que és una nova regla interpretativa establerta pel Tribunal Constitucional, la càrrega de la prova correspon en una part molt rellevant al mateix Govern a través de la memòria que acompanya la disposició aprovada i del preàmbul d'aquesta.

2. D'acord, doncs, amb les consideracions que acabo d'exposar sobre la naturalesa jurídica de l'institut del decret llei, necessàriament aplicables al cas sobre el qual hem emès el nostre parer, discrepo de la posició sostinguda per la majoria del Consell, que ha conclòs que 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 al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent.

El preàmbul del Decret llei 2/2014 justifica la seva aprovació per part del Govern en el fet que la «Llei 1/2014, del 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014, dins del capítol d'ingressos, conté dues partides en els capítols 5 i 6, respectivament, denominades “concessions administratives” i “alienació d'edificis i altres construccions”», i tot seguit afegeix que «[...] l'assoliment dels ingressos que s'hi preveuen es constitueix com un element essencial per tal de complir, per aquest exercici pressupostari, els requeriments derivats de la normativa en matèria d'estabilitat pressupostària [...]».

Considero que aquesta motivació del Govern no és sostenible. L'argument basat en el compliment del principi d'estabilitat pressupostària derivat del dret europeu i, més específicament, del que prescriu el nou article 135 de la Constitució, després de la reforma de 2011 i de la subsegüent Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEP), no es pot entendre en cap cas com un element sobrevingut que habiliti el Govern de la Generalitat per recórrer a l'instrument normatiu del decret llei.

Aquest mandat constitucional i estatutari segons el qual «[C]orrespon a la Generalitat l'establiment dels límits i les condicions per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins els principis i la normativa de l'Estat i de la Unió Europea» (art. 214 EAC) 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. És evident que el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària dels articles 15 i 16 LOEP no és un factor desconegut ni que s'hagi de tenir en compte de manera sobtada. La mateixa majoria del Consell així ho reconeix: «[...] no hi ha dubte que els objectius d'estabilitat pressupostària no són sobrevinguts sinó que ja eren coneguts a l'inici de l'any»; òhuc afegeix que «[a]questa circumstància podria generar dubtes sobre la concurrència del requisit del cànon d'estatutarietat relatiu a la difícil previsibilitat [...]». Ara bé, tot seguit afegeix un argument que ja no puc compartir segons el qual «[...] una aplicació ajustada d'aquest paràmetre d'enjudiciament ens du necessàriament a una interpretació més àmplia o flexible», i per sostenir-lo diu, fonamentant-se en una diversa jurisprudència constitucional, que «[...] els contextos i les situacions son 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 econòmic i de gestió molt complex i difícil».

No puc compartir aquest argument perquè, tot i reconèixer el caràcter voluble dels contextos econòmics –que no negaré–, el que no és, a parer meu, acceptable és 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. No es pot oblidar que el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària s'ha d'assegurar al llarg de l'any i no en un moment precís i concret de l'exercici pressupostari. En aquest sentit, en remeto al caràcter extraordinari i, en tot cas, no habitual de l'ús del decret llei com a instrument normatiu posat a disposició del Govern per l'Estatut.

Així mateix, tampoc entenc que en aquest cas sigui acceptable que el caràcter econòmic i financer de la mesura presa pel Govern es pugui encabir en la deferent jurisprudència constitucional sobre el decret llei que presenta aquest contingut. El contingut econòmic no pot exonerar del control consultiu que ens correspon. La qüestió és molt diferent: es tracta de discernir si el Govern, amb la manifesta finalitat econòmica de la disposició que ha aprovat, ha respectat els requisits formals de l'article 64.1 EAC.

En aquest sentit, tampoc puc compartir que, a l'hora de definir l'escrutini que ha de fer el Consell sobre el test formal de raonabilitat i que varem fixar en els

DCGE 6/2012 (FJ 2) i 11/2012 (FJ 5), s'afirmi que «[...] deixant de banda les legítimes crítiques d'oportunitat que han de ser circumscrites al debat parlamentari i polític, hem d'arribar a la conclusió que, del preàmbul i dels documents que acompanyen el projecte de decret llei, se'n desprenen motius suficients per apreciar la concurrència d'una situació de necessitat extraordinària i de difícil previsió». Entenc, per contra, que la qüestió que el Decret llei 2/2014 planteja no és de simple oportunitat, sinó de caràcter institucional, que és tributària d'un ús inadequat per part del Govern d'aquest instrument normatiu de caràcter extraordinari. Perquè, al capdavant, l'objectiu essencial d'aquest no és un altre que l'econòmic i recaptatori amb caràcter retroactiu, que, com prescriu l'apartat 3 de l'article únic que modifica la disposició addicional segona («Entitat local de l'aigua») de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona: «[...] l'Àrea Metropolitana de Barcelona realitzarà un pagament únic a l'Agència Catalana de l'Aigua que compensarà l'import de les inversions realitzades [...]».

No és una qüestió de simple oportunitat perquè, així mateix, a través d'aquesta finalitat econòmica s'articula un nou model d'atribucions i de relacions entre l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, és a dir, entre el Govern i un ens local que agrupa els municipis de la conurbació de Barcelona, la qual cosa hauria d'exigir un debat parlamentari en el qual les diverses opcions dels grups parlamentaris 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, discrepo que siguin suficients els arguments exposats pel Govern en la consideració quarta, punt 2, de l'Informe jurídic inclòs en la Memòria del projecte.

Per tant, entenc que l'ús del decret llei en aquest cas obliga, no a una valoració d'oportunitat, sinó a un control sobre el marge de decisió política que el Govern ha fet i que, a parer meu, hauria hagut de conduir a una conclusió d'antiestatutarietat.

Barcelona, 4 de juliol de 2014

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

Certifico que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 4 de juliol de 2014

Vist i plau

El president

Joan Egea Fernàndez

El conseller secretari

Àlex Bas Vilafranca