



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 8/2014, de 27 de febrer, sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local

Conclusions del Dictamen

Primera. Els apartats dos i set de l'article primer, que modifiquen i afegeixen, respectivament, l'article 3.2 LRBRL i l'article 24 bis LRBRL; i les disposicions transitòries quarta i cinquena, de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, vulneren l'article 86.7 EAC i les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.b EAC, i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

L'article 3.2 LRBRL elimina de la llista d'ens locals les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes, mentre que el nou article 24 bis disposa que la normativa de les comunitats autònomes sobre règim local ha de regular els ens d'àmbit territorial inferior al municipal com a forma d'organització desconcentrada, però sense atribuir-los personalitat jurídica, tot privant-los, així, d'un element fonamental per desenvolupar les seves activitats, sense que això necessàriament hagi de comportar una millora de l'eficiència i de la sostenibilitat de la seva estructura administrativa, que és l'objectiu perseguit per la nova regulació.

L'article 86.7 EAC, d'acord amb les competències previstes a l'article 160.1.b EAC, reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per crear entitats locals menors, descentralitzades del municipi i amb competències pròpies. Pel que fa a aquest tipus d'entitats territorials d'àmbit inferior al municipi, el Tribunal Constitucional, des d'un principi, ha dit que tenen un fort grau d'interiorització autonòmica, de manera que l'Estat ha de quedar al marge a l'hora de determinar els seus nivells competencials.

En conclusió, els articles 3.2 i 24 bis LRBRL vulneren els articles 86.7 i 160.1.b EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE, ja que deixen sense contingut la facultat de la Generalitat per a la creació d'ens locals menors de naturalesa descentralitzada, amb personalitat jurídica i competències pròpies, i imposen un model de desconcentració d'òrgans que no obeeix a aquestes característiques.

La disposició transitòria quarta LRSAL disposa que les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que existeixin abans de l'entrada en vigor de la Llei mantindran la seva personalitat jurídica i condició d'entitat local, sempre que abans del 31 de desembre de 2014 presentin els seus comptes davant dels organismes corresponents de l'Estat i de les comunitats autònomes. Per tant, l'incompliment d'un tràmit administratiu que, en principi, no té res a veure amb les exigències derivades de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, comporta, de forma desproporcionada, la supressió de l'entitat local afectada. Ultra això, a l'empara de la seva competència sobre creació d'entitats locals menors, correspon a la Generalitat establir les causes de supressió d'aquestes entitats. En conclusió, vulnera l'article 86.7 EAC i la competència de la Generalitat prevista a l'article 160.1.b EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

La disposició transitòria cinquena preveu el règim transitori per a les entitats que, en data 1 de gener de 2013, haguessin iniciat el procediment per a la seva constitució com a entitat territorial

inferior al municipi. En concret, prescriu que aquestes entitats mantinguin la personalitat jurídica pròpia i la condició d'entitat local, i que es regeixin d'acord amb el que disposi la legislació autonòmica corresponent, confirmant que es mantindran dos règims diferents per al mateix tipus d'entitats, el tradicional d'entitats locals menors i un de nou, com a òrgans territorials desconcentrats, la qual cosa genera força dubtes sobre el caràcter bàsic d'aquestes previsions. Igualment, aquesta regulació transitòria incideix en allò que, d'acord amb l'article 160.1.b EAC, pertoca establir a la Generalitat sobre la creació i el règim d'aquest tipus d'entitats locals i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Segona. *L'apartat cinc de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, que modifica l'article 13.5 LRBRL, vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 151.b i 160.1.a EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 13 LRBRL estableix el règim de fusió voluntària dels municipis, si bé no es limita a facultar l'Estat per fomentar-la, sinó que concreta quines són les mesures de foment, determina els efectes de la fusió, i atribueix conjuntament a les diputacions i les comunitats autònomes la coordinació i la supervisió del procés, al mateix temps que regula el règim d'adopció dels acords. La doctrina constitucional ha considerat que correspon a l'Estat optar per un determinat model municipal i que l'activitat de foment de fusió dels municipis no limita la competència de les comunitats autònomes per materialitzar les alteracions territorials dels termes municipals.

Les previsions bàsiques de l'article 13 (requisits que serveixen de base per a la creació d'un nou municipi, mesures específiques de foment i efectes que comporta la fusió) es poden considerar un mínim comú indispensable, que permet ser desenvolupat per les comunitats autònomes. Tot això, salvant que s'hagi de tenir en compte la doctrina constitucional relativa a la potestat de despesa de l'Estat quan es projecta sobre competències de les comunitats autònomes i la necessària intervenció que aquestes han de tenir en el seu desenvolupament i execució.

En canvi, l'atribució de funcions de coordinació per l'apartat 5 a les diputacions provincials o entitats equivalents no troba empara en l'article 149.1.18 CE i vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de creació, supressió i alteració de termes dels municipis (art. 151.b EAC), ja que les funcions de coordinació i supervisió del procés d'integració dels serveis resultants s'han d'entendre incloses en la mateixa competència autonòmica sobre fusió de municipis. A més, també vulnera l'article 160.1.a EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre 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.

Tercera. *Els apartats vuit i deu de l'article primer, que modifiquen l'article 25.1 i .2 LRBRL, i les lletres c, e, f i h de l'article 27.3 LRBRL, respectivament; la disposició addicional onzena i les disposicions transitòries primera, segona i tercera de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, vulneren les competències de la Generalitat previstes als articles 160.1.b, 162 i 166 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.18 CE, com també vulneren l'autonomia local garantida pels articles 140 CE i 84.2 i 86.3 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 25 LRBRL determina, amb caràcter bàsic, l'abast de les matèries sobre les quals els municipis han d'exercir les competències pròpies. D'acord amb el seu contingut, la reforma limita significativament la llista de matèries que fins ara eren objecte d'aquestes competències; modifica algunes expressions amb l'objectiu de precisar més l'àmbit competencial que s'hi vincula i, finalment, incorpora alguns àmbits materials concrets. En una primera aproximació a la

literalitat del precepte semblaria que la llista de competències pròpies que s'hi conté es formula amb caràcter obert i que, per tant, d'acord amb el conegut binomi bases/desenvolupament, les comunitats autònomes —els estatuts de les quals ho prevegin— hi poden afegir altres competències pròpies, tot completant les que ha decidit l'Estat amb caràcter bàsic, com ha fet, per a Catalunya, l'article 84.2 EAC, configurant un nucli de competències pròpies assignades estatutàriament als municipis. Però porta a una conclusió contrària la interpretació sistemàtica de l'article 25 LRBRL, que, d'una banda, té en compte l'article 27.3 LRBRL, que ha convertit el que havien estat competències pròpies dels municipis en delegables; i, de l'altra, les disposicions transitòries primera, segona i tercera LRSAL, que regulen les conseqüències d'aquesta supressió de competències dels municipis.

Així, la disposició transitòria primera LRSAL, respecte de les competències relatives a la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, estableix, sense cap mena d'excepció, l'efecte legal de l'assumpció automàtica de la seva titularitat per les comunitats autònomes (apt. 1), mitjançant un règim progressiu en el temps (apt. 2) i preveient la possibilitat de tornar-les a transferir als municipis o a les diputacions com a competències delegades. A l'apartat 5, estableix que cada any que passi sense que les comunitats autònomes hagin assumit el desenvolupament del vint per cent dels serveis que preveu aquesta mateixa disposició o, si escau, n'hagin acordat la delegació, els serveis els continuarà prestant el municipi o la diputació provincial a càrrec de la comunitat autònoma. En el cas que aquesta no transferís les quanties necessàries, preveu la pràctica de retencions en les transferències que els corresponguin per aplicació del seu sistema de finançament, tenint en compte el que disposi la seva normativa reguladora.

Un règim pràcticament calcat es preveu a la disposició transitòria segona LRSAL en relació amb l'assumpció per la comunitat autònoma de competències relatives a serveis socials. La disposició addicional onzena LRSAL també presenta una estreta vinculació amb aquestes dues disposicions transitòries, ja que preveu (sense establir tampoc cap excepció en la seva aplicació a les comunitats autònomes que estatutàriament han fixat un feix de competències pròpies per als municipis) que, una vegada aquestes hagin assumit els serveis i les competències en matèria de sanitat i de serveis socials, ho hauran de comunicar al Ministeri d'Hisenda, juntament amb l'import de les obligacions pendents de pagament als municipis, als efectes de dur a terme, d'acord amb el que reglamentàriament es prevegi, les compensacions que corresponguin, o si és el cas, mitjançant la recuperació a través de l'aplicació de retencions en el sistema de finançament.

Per la seva banda, la disposició transitòria tercera LRSAL obeeix a la mateixa sistemàtica, tot i que referida expressament a la prestació de determinats serveis municipals d'inspecció sanitària.

L'anàlisi conjunta de l'article 25 LRBRL i de les disposicions (addicional i transitòries) permet constatar l'existència d'una relació directa entre l'eliminació de competències que fins aleshores havien estat pròpies dels municipis i l'assumpció d'aquestes per la comunitat autònoma, la qual cosa confirma que no es tracta d'una regulació bàsica de mínims, sinó fixadora d'un màxim competencial. En tractar-se de matèria de competència compartida, és evident que el legislador català ha de poder determinar també un nucli de competències pròpies dels municipis que completi la llista fixada pel legislador estatal, tasca en la qual ha de respectar el que disposa l'article 84.2 EAC. Per tant, l'Estat no està legitimat, a l'empara de la normativa bàsica, per reordenar el sistema competencial amb afectació de les competències estatutàriament reconegudes als municipis de l'àmbit territorial de Catalunya com a pròpies, si no és en garantia de l'autonomia local; i, evidentment, aquest no és el cas previst en els preceptes indicats, perquè el que fan, precisament, és sostreure competències als municipis.

Ultra això, atès que totes aquestes normes tenen en comú que disposen sobre les competències sectorials que, estatutàriament, corresponen a les comunitats autònomes, incorren també en un segon vici d'inconstitucionalitat. En concret, l'Estat pren una sèrie de decisions sobre la titularitat i l'exercici de les competències previstes als articles 162 (sanitat i salut pública) i 166 EAC (serveis socials), que correspon adoptar a la Generalitat. Així, primer, els hi treu als municipis i, seguidament, imposa que les assumeixin les comunitats autònomes, sense que la remissió a les normes financeres autonòmiques per regular els termes econòmics d'aquesta assumpció permeti salvar les esmentades vulneracions de les competències sectorials autonòmiques, atès que l'atribució d'aquestes correspon a l'Estatut d'autonomia (art. 147.2.d CE) i, en cap cas, a l'Estat mitjançant una llei ordinària.

En conseqüència, l'article 25.1 i .2 LRBRL, la disposició addicional onzena i les disposicions transitòries primera, segona i tercera LRSAL vulneren les competències de la Generalitat en matèria de règim local (art. 160.1.b EAC) i no troben empara en l'article 149.1.18 CE, i també vulneren els articles 84.2 i 86.3 EAC i els articles 162 i 166 EAC.

L'article 27.3 LRBRL regula la delegació de competències de l'Estat o de les comunitats autònomes en els municipis, vinculant-la als principis d'estabilitat i sostenibilitat financera. El règim de control que reserva per a l'autoritat delegant troba empara precisament en l'article 4 de la Carta Europea d'Autonomia Local, pel fet mateix que es tracta de competències que afecten els interessos d'altres administracions públiques, a més dels estrictament locals.

Des d'una òptica competencial, l'Estat pot fixar les bases sobre els aspectes institucionals (organitzatius i funcionals), així com sobre les competències dels ens locals. En aquest cas, la possibilitat de desenvolupament de la normativa bàsica es compleix, atès el caràcter obert de la delegació, el qual deriva tant de la seva naturalesa potestativa com de la llista de mínims de competències delegables. No obstant això, pel que fa a la inclusió com a delegables de competències que, per decisió estatutària (art. 84.2 EAC), ja són competències pròpies dels municipis, les lletres *c*, *e*, *f* i *h* de l'article 27.3 LRBRL vulneren les lletres *g* i *m* de l'article 84.2 EAC, juntament amb l'article 86.3 EAC, i no poden tenir el caràcter de norma bàsica per a Catalunya, i, per tant, vulneren l'article 160.1.b EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Quarta. *L'apartat nou de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en la modificació que fa del paràgraf segon de l'article 26.2 LRBRL, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 26 LRBRL estableix els serveis que, de manera obligatòria, han de prestar els municipis, i regula les formes d'intervenció de la diputació provincial, o l'entitat equivalent, en aquesta prestació, principalment per coordinar-la i reduir-ne el cost efectiu. El fet que la mateixa norma exigeixi que la coordinació no es pot dur a terme sense la conformitat dels municipis afectats, comporta que no es menystingui l'autonomia local.

En canvi, les previsions del paràgraf segon de l'article 26.2 LRBRL, relatives a la intervenció del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en tot el procediment que s'hi preveu, ja que és l'òrgan al qual es fa la proposta i el que decideix sobre el seu contingut, limitant la intervenció de les comunitats autònomes a l'emissió d'un informe, excedeixen el que materialment s'ha de considerar com a norma bàsica perquè afecten un aspecte de l'organització de les competències executives de les comunitats autònomes en les seves relacions amb els ens locals. En concret, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Cinquena. *Els apartats nou i tretze de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en la modificació que fan del paràgraf tercer de l'article 26.2 LRBRL i del paràgraf segon de la lletra a de l'article 36.2 LRBRL, respectivament, vulneren l'autonomia local garantida pels articles 140 CE i 84.1 i 86.3 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

El paràgraf tercer de l'article 26.2 LRBRL és inconstitucional, en tant que, sense vincular-ho als requisits de sostenibilitat financera, condiona la possibilitat que el municipi torni a assumir la prestació del servei i, consegüentment, la seva capacitat de decidir allò que consideri més adient, ja que ha de justificar davant la diputació provincial que pot prestar el servei amb un cost efectiu més baix que el derivat de la forma de gestió proposada per la dita diputació.

L'article 36.2, lletra a, segon paràgraf, LRBRL preveu que el pla provincial de cooperació adopti fórmules de prestació unificada o supramunicipal com a forma de reduir els costos efectius. La determinació legal que n'hi hagi prou que el cost efectiu del servei prestat pel municipi sigui superior al cost dels serveis coordinats o prestats per la mateixa diputació per incloure la prestació del servei en l'esmentat pla provincial i de la manera que allà es determini, limita, injustificadament, la capacitat efectiva dels municipis per escollir la forma de gestionar que considerin més adequada per a la prestació dels serveis de la seva competència, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

En conclusió, vulneren l'autonomia local garantida pels articles 140 CE i 84.1 i 86.3 EAC.

Sisena. *L'apartat setze de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en la modificació que fa del primer incís de l'apartat 3 de l'article 57 LRBRL, «La constitución [...] recursos económicos», vulnera l'autonomia local garantida pels articles 140 CE i 87.2 EAC i l'article 10.1 de la Carta Europea d'Autonomia Local.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 57 LRBRL, que es refereix a la cooperació entre l'Administració local i l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, preveu que la subscripció de convenis i la constitució de consorcis haurà de millorar l'eficiència en la gestió, eliminar duplicitats i complir amb la legislació pressupostària (apt. 2). Així mateix, l'apartat 3 disposa que la constitució de consorcis tindrà caràcter subsidiari, de manera que serà procedent només quan la cooperació no es pugui formular mitjançant conveni i, a més, només quan permetin una assignació més eficient de recursos (apt. 3). En qualsevol cas, s'haurà de verificar que la constitució del consorci no posarà en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local, ni del consorci mateix.

Sens perjudici que l'opció del legislador estatal, legítima d'altra banda, sigui que la prestació dels serveis bàsics a escala local se centri, principalment, en dos nivells (el municipal i el provincial), ja que l'article 149.1.18 CE l'empara per establir un model comú en l'organització de les entitats instrumentals locals (STC 143/2013, d'11 de juliol, FJ 7), les mesures que, a aquests efectes, es puguin adoptar no poden consistir en la interposició de condicionants tan elevats que excloguin o facin molt difícil l'associació voluntària de municipis per a la prestació d'aquests serveis. En aquest sentit, el fet que l'esmentat apartat 3 impedeixi constituir nous consorcis si la seva finalitat no es pot assolir mitjançant conveni, i alhora hagi de ser la que permet l'assignació més eficient dels recursos, constitueix una limitació dràstica i desmesurada que contravé el dret dels municipis a cooperar entre si i amb altres ens públics per exercir llurs competències i realitzar tasques d'interès comú, el qual, entre d'altres, es manifesta en la capacitat de crear consorcis, tal

com disposa l'article 87.2 EAC i recull, en un mateix sentit, l'article 10.1 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

En conclusió, el primer incís de l'apartat 3 de l'article 57 LRBRL contravé l'article 140 CE, com també l'article 87.2 EAC i l'article 10.1 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

Setena. *L'apartat disset de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, que afegeix l'article 57 bis LRBRL, vulnera l'autonomia financera de la Generalitat prevista als articles 156 CE i els articles 201.2 i 202.2 i .3 EAC, com també l'article 157.3 CE; així mateix, l'apartat 1 de la disposició addicional novena de l'esmentada Llei 27/2013 vulnera l'autonomia financera de la Generalitat prevista als articles 156 CE i els articles 201.2 i 202.2 i .3 EAC.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 57 bis LRBRL estableix un garantia de pagament en tots els convenis de col·laboració i de delegació de competències entre les comunitats autònomes i els ens locals que impliquin obligacions financeres o compromisos de pagament a càrrec d'aquelles. Aquesta clàusula, que permet a l'Estat aplicar unilateralment retencions en les transferències corresponents al sistema de finançament i degudes a les comunitats autònomes, i destinar-les als ens locals creditors, esdevé un control genèric de supervisió que hauria d'estar previst amb caràcter orgànic a la LOFCA. A més, vulnera l'autonomia financera de les comunitats autònomes, que, entre d'altres, garanteix la plena autonomia de despesa per aplicar lliurement els recursos, sense controls externs, i d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern, entre els quals es troben els ingressos procedents de transferències i assignacions amb càrrec als pressupostos de l'Estat.

En conclusió, l'article 57 bis LRBRL vulnera l'autonomia financera de la Generalitat prevista als articles 156 CE i els articles 201.2 i 202.2 i .3 EAC, i també contradiu l'article 157.3 CE.

Vuitena. *Els apartats divuit, dinou i vint-i-vuit de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, que afegeixen l'apartat 1 i el primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 75 bis; els apartats 1 i 2 de l'article 75 ter, i l'article 104 bis LRBRL vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 75 bis LRBRL estableix que seran els pressupostos generals de l'Estat els que, cada any, hauran de determinar el límit màxim que els membres de les corporacions locals (càrrecs electes) poden percebre per tots els conceptes, atenent, entre altres criteris —que la norma no concreta—, a la naturalesa de la corporació local i a la seva població, segons una taula que pren com a referència la retribució dels secretaris d'Estat i que va disminuint progressivament des dels municipis de més de 500.000 habitants fins arribar al 60% de la dita retribució per als municipis entre 1.000 i 5.000 habitants.

El règim jurídic de les retribucions dels membres de les corporacions locals afecta la capacitat d'organització dels ens locals, però no arriba al punt de produir una vulneració de l'autonomia local, ja que la fixació de límits o topalls a les retribucions no es pot concebre com una minva en el dret de les entitats locals a participar a través dels seus òrgans propis en el govern i l'administració de tots els assumptes que els pertocuen, ni tampoc com una reducció de la seva capacitat efectiva per ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants. Això no vol dir, però, que aquests límits o topalls no hagin de deixar un marge a l'entitat local perquè pugui dur a terme el disseny definitiu d'aquest aspecte de la seva organització. En aquest sentit, l'article 75 bis és

respectuós amb allò que preveu l'article 7 de la Carta Europea d'Autonomia Local, que, en aquest punt, limita l'estàndard mínim de l'autonomia local del dret dels representants electes a ser retribuïts, de manera que el seu estatut regulador els ha de permetre una compensació adequada per les despeses causades amb motiu de l'exercici del càrrec i, si arriba el cas, «una remuneración del Trabajo desempeñado».

La mateixa LRBRL ja preveia un altre supòsit en què l'Estat pot fixar aquest tipus de limitacions. Concretament, a l'article 75.2 LRBRL, segons el qual les retribucions dels regidors a temps parcial perquè compleixin funcions de vicepresidència o bé tinguin delegacions «[...] no podrán superar en ningún caso los límites que se fijan, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado». Certament, fins ara les corporacions locals gaudien d'un marge de llibertat per remunerar els seus membres, però aquesta llibertat no es pot entendre com a absoluta, sinó que resta limitada als termes que determinin les normes jurídiques de caràcter general (així ho ha entès, també, la jurisprudència ordinària —STS de 20 de desembre de 1999—, en relació amb l'aplicació dels límits legals a les dietes de l'Administració local). El criteri segons el qual n'hi havia prou que quedés garantida la suficiència financera i l'estabilitat pressupostària no ha estat, però, del tot abandonat per la LRSAL, ja que, si bé amb efectes temporalment limitats, la disposició transitòria desena el manté com a excepció a la limitació de les retribucions i a les limitacions referides al nombre de personal eventual i càrrecs públics amb dedicació exclusiva, en disposar que, amb caràcter excepcional i fins al 30 de juny de 2015, no s'aplicaran tots aquests límits a les entitats locals que, a l'entrada en vigor de la Llei, compleixin els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic i que paguin els seus proveïdors en un període, de mitjana, no superior als trenta dies (apts. 1 i 3).

Es tracta, doncs, d'una matèria que es pot encabir en les competències bàsiques de l'Estat per establir un model municipal comú. L'abast d'aquestes bases estatals de l'organització i del funcionament interns de les corporacions locals ha de ser menor que en aquelles altres qüestions que incideixin en la seva activitat externa o afectin els drets dels administrats, i també ha de tenir menys intensitat perquè no es tracta d'ampliar el contingut de l'autonomia local. Per tant, ha de deixar un marge perquè les comunitats autònomes puguin desenvolupar les seves polítiques pròpies en aquesta qüestió.

El fet que, en aquest cas, les bases no consisteixin en l'establiment d'uns criteris generals o principis comuns que permetin l'ajustament autonòmic de la limitació de les retribucions al caràcter heterogeni de les entitats locals, sinó que estructurin, en múltiples nivells, uns topalls retributius ajustats a un barem esglaonat en funció del nombre d'habitants del municipi i uns criteris que no es concreten, no dóna marge suficient perquè les comunitats autònomes puguin adaptar-ho a les particularitats pròpies de determinats municipis. L'article 75 bis LRBRL fixa la taula que ha de servir de referència per determinar anualment els límits que corresponen a cada nivell poblacional i no permet que, mitjançant el desenvolupament legislatiu autonòmic, les retribucions es puguin adequar a les tasques que efectivament duen a terme els municipis. És a dir, impedeix a la Generalitat desenvolupar les seves pròpies polítiques de contenció de la despesa introduint les modulacions necessàries per adaptar els límits retributius a les peculiaritats i les característiques específiques de les entitats locals de Catalunya, com poden ser, entre d'altres, la grandària de l'organització que es necessita per atendre els serveis que han de prestar o la complexitat organitzativa que presenten els municipis de gran població.

En conseqüència, l'apartat 1 i el primer paràgraf de l'apartat 2 de l'article 75 bis LRBRL vulneren les competències de la Generalitat en matèria de règim local (art. 160.2 EAC) i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Els mateixos arguments són aplicables a l'article 75 ter LRBRL, que estableix la limitació del nombre de càrrecs públics de les entitats locals amb dedicació exclusiva, i a l'article 104 bis

LRBRL, que determina els límits als quals s'han d'ajustar les dotacions dels llocs de treball que correspongui cobrir amb personal eventual dels ajuntaments. En ambdós supòsits es tracta de regulacions detallades que no deixen marge suficient al legislador autonòmic per desenvolupar les seves pròpies polítiques i modular els límits d'acord amb altres característiques o peculiaritats específiques dels governs locals de Catalunya.

En conclusió, els apartats 1 i 2 de l'article 75 ter LRBRL, com també l'article 104 bis LRBRL, vulneren les competències de la Generalitat en matèria de règim local (art. 160.2 EAC) i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Novena. L'apartat trenta de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, que afegeix els apartats 2 i 3 de l'article 116 bis LRBRL, vulnera l'article 135.5 CE.

Adoptada per unanimitat.

Els apartats 2 i 3 de l'article 116 bis LRBRL, sobre la regulació dels plans economicofinancers que les corporacions locals han de formular d'acord amb els requisits que determini el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, quan incompleixin els objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de regla de despesa, comporten l'adopció d'un seguit de mesures (que van des de la supressió de competències fins a la desaparició del mateix municipi a través de la fusió amb algun altre de confrontant) que, per la seva relació amb les previsions de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, haurien de tenir també el rang de llei orgànica i, per tant, vulneren l'article 135.5 CE.

Desena. L'apartat trenta-sis de l'article primer de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, que modifica els paràgrafs segon i tercer de l'apartat 2; l'incís «o bien ser disueltos, en ambos casos» del primer paràgraf de l'apartat 4; i l'incís «la disolución» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat, de la disposició addicional novena LRBRL, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.c EAC, i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

La disposició addicional novena LRBRL, relativa al redimensionament del sector públic local, conté en primer lloc mesures de restricció per a l'adquisició, constitució o participació en nous ens (tinguin forma pública o privada) per a les entitats locals que tinguin un pla economicofinancer o d'ajust. Seguidament, imposa la dissolució i liquidació dels ens del sector públic que es trobin en situació de desequilibri financer i, en darrer terme, prohibeix l'existència d'ens del sector públic controlats exclusivament per altres ens del sector públic local, al mateix temps que en disposa la dissolució (fins i tot, *ope legis*, pel transcurs dels terminis fixats en la disposició mateixa). Les referències que conté aquesta norma, que disposen la dissolució o la supressió automàtica de les entitats instrumentals de segon grau i tenen, per tant, una eficàcia executiva directa, sense donar cap participació a les comunitats autònomes en aquests processos, vulneren les competències de la Generalitat per regular les modalitats de prestació dels serveis públics locals (art. 160.1.c EAC) i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Onzena. La disposició addicional quinzena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, vulnera l'autonomia local garantida pels articles 140 CE i 84.2 i 86.3 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

La disposició addicional quinzena LRSAL atribueix a les comunitats autònomes competències i serveis en matèria d'educació que són propis dels municipis d'acord amb els articles 25 i 26

LRBRL, i vulnera, per tant, el nucli essencial de la seva autonomia local, garantida als articles 140 CE i 84.2 i 86.3 EAC.

Dotzena. *La disposició addicional dissetena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en la remissió que fa a la lletra c de l'article 84.1 LRBRL, vulnera l'article 161.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.*

Adoptada per unanimitat.

La disposició addicional dissetena LRSAL estableix que, per a l'obertura de llocs de culte, les esglésies, confessions o comunitats religioses hauran d'acreditar la seva personalitat jurídica civil mitjançant un certificat del Registre d'entitats religioses, emès a l'efecte, i en el qual hi haurà de constar la ubicació del lloc de culte que es pretengui construir. Obtinguda la certificació, la tramitació de l'obertura s'haurà de regir pel que preveu l'article 84.1.c LRBRL, sens perjudici de la llicència urbanística que correspongui.

La competència estatal bàsica sobre règim jurídic de les administracions públiques, ex article 149.1.18 CE, no comprèn les regulacions normatives que vinculen un instrument o tècnica d'intervenció administrativa concrets a una activitat que és competència de les comunitats autònomes. Correspon, per tant, a la comunitat autònoma titular de la competència substantiva respecte de la qual s'exerceix l'activitat determinar el mitjà d'intervenció, entre els que enumera l'esmentat article 84 LRBRL, el qual, òbviament, s'ha d'ajustar als esmentats principis de proporcionalitat, igualtat de tracte i necessitat (art. 84.2 LRBRL). Tot i que la present disposició segueix la línia de les darreres reformes de la LRBRL, que han eliminat amb caràcter general la llicència i altres instruments de control preventiu, el que és rellevant és que ara ho fa establint quin ha de ser el mitjà d'intervenció concret que ha d'adoptar el municipi (la comunicació prèvia o la declaració responsable previstes a l'art. 84.1.c LRBRL) en un àmbit que pertany a una competència sectorial que correspon a la Generalitat, ja que l'article 161.1 EAC li atribueix la competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que acompleixin llur activitat a Catalunya.

Així doncs, la remissió que la disposició addicional dissetena LRSAL fa a la lletra c de l'article 84.1 LRBRL vulnera l'article 161.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Tretzena. *La disposició transitòria onzena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.*

Adoptada per unanimitat.

La disposició transitòria onzena LRSAL estableix que les mancomunitats de municipis, en el termini de sis mesos, han d'adaptar els seus estatuts a les previsions de l'article 44 LRBRL per tal de no incórrer en causa de dissolució (apt. 1). Afegeix que les competències de les mancomunitats han d'estar orientades, exclusivament, a la realització d'obres i a la prestació de serveis públics necessaris perquè els municipis puguin exercir les seves competències o prestar els serveis que enumeren els articles 25 i 26 LRBRL (apt. 2). Finalment, en el paràgraf tercer, determina que l'expedient de resolució l'inicia i el resol la comunitat autònoma i estableix els efectes de la dissolució.

Resulta estrany l'establiment d'un règim transitori que preveu l'adaptació dels estatuts de les mancomunitats a les previsions d'una norma, l'article 44 LRBRL, que no s'ha vist afectada per la LRSAL i que, en realitat, resta inalterada des de l'any 2003.

La determinació de quin ha de ser el contingut dels estatuts de les mancomunitats (art. 44 LRBRL) té caràcter bàsic i, per tant, en principi també l'hauria de tenir la previsió que sigui causa de dissolució la nova adaptació, en el termini previst, en tant que constitueix un criteri d'abast general relatiu al valor jurídic dels estatuts d'aquestes entitats. Per contra, la regulació del procediment de dissolució de les mancomunitats, per la seva naturalesa, hauria de correspondre a la Generalitat a l'empara de les competències que té atribuïdes per l'article 160.1.a EAC, tot preveient, en garantia de l'autonomia local que tenen reconeguda, algun tipus de participació d'aquestes entitats.

El paràgraf segon de la disposició estableix de bell nou (sense modificar l'art. 44) una regla, a la qual s'han d'adaptar els estatuts de les mancomunitats, que consisteix a restringir el seu objecte, exclusivament, a la realització d'obres i a la prestació de serveis necessaris per a l'exercici de les competències pròpies (art. 25 i 26 LRBRL). Aquesta limitació, sense establir a la Llei cap mena de raó justificativa, no només impedeix a la Generalitat atribuir altres finalitats a aquesta figura associativa, igualment legítimes, sinó que, fins i tot, exclou que puguin tenir les que l'article 84.2 EAC atribueix també com a pròpies als municipis.

En conclusió, la disposició transitòria onzena LRSAL vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

Catorzena. *La resta de preceptes examinats de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.*

Adoptada per unanimitat.

Barcelona, 28 de febrer de 2014