



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 16/2014, d'11 de juliol,
sobre el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen
mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013,
de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat
de l'Administració local**

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

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (DOGC núm. 6647, de 19 de juny de 2014; correcció d'errades: DOGC núm. 6651, de 26 de juny de 2014).

ANTECEDENTS

1. El dia 26 de juny de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data (Reg. núm. 4099), en què es comunicava al Consell, per Resolució de la presidència del Parlament de 25 de juny de 2014, i de conformitat amb els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, l'admissió de la sol·licitud de dictamen presentada el 25 de juny de 2014 per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 1 de juliol de 2014, després d'examinar la legitimació 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, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

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 26 de juny de 2014, adjunta a l'escrit de sol·licitud de dictamen, s'ha tramès la documentació facilitada per la Secretaria del Govern i

presentada al Parlament, relativa a l'expedient del Decret Llei pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local de Catalunya, que conté: l'Informe justificatiu del Decret Llei elaborat per la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals; un informe de la Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Coneixement; un informe complementari en relació amb l'impacte pressupostari del Projecte de decret llei de la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, i un informe de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

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 11 de juliol de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, de conformitat amb els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, han sol·licitat d'aquest Consell que emeti dictamen sobre el Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, DL 3/2014).

Per tal d'abordar adequadament l'objecte del Dictamen, ens referirem, en primer lloc, a la finalitat i el contingut del Decret Llei esmentat i al context

normatiu en el qual s'insereix, i, seguidament, exposarem els dubtes que expressen els sol·licitants i els motius que els fonamenten.

1. El Decret llei, que es dicta a l'empara dels articles 64.1 i 160 EAC, d'acord amb el seu preàmbul, pretén donar resposta a la «incertesa jurídica» i «a una situació fàctica que afecta els serveis públics i les activitats que desenvolupen els ens locals en benefici dels ciutadans» (apt. III, cinquè paràgraf), creada arran de l'entrada en vigor, el 31 de desembre de 2013, de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, Llei 27/2013 o LRSAL), la qual «ha generat la successió de nombroses i contradictòries interpretacions per part dels ens locals» que «han evidenciat la necessitat de disposar d'una norma que ofereixi seguretat jurídica i garanties del manteniment de l'autonomia local en els termes previstos en l'Estatut d'autonomia de Catalunya» (apt. III, segon paràgraf).

Així doncs, i més específicament, el Decret llei porta causa de les modificacions efectuades per la Llei 27/2013, sobre la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant, LRBRL), i, en concret, la nova redacció donada a l'article 7 LRBRL, amb relació a les competències pròpies de les entitats locals, les atribuïdes per delegació i les que l'apartat quatre d'aquest precepte anomena com a distintes de les anteriors; així com als articles 25, 26 i 27 LRBRL, referits a les matèries objecte de les competències anteriors en l'àmbit municipal. Així mateix, el Decret llei respon a la previsió de la disposició addicional novena LRSAL pel que fa a la necessitat d'adaptació dels convenis, els acords i altres instruments de cooperació entre la Generalitat i els ens locals per a l'exercici de competències delegades i de les distintes de les pròpies i delegades, que impliquin finançament i subscrits en el moment d'entrada en vigor de la Llei.

En consonància amb l'anterior, l'article 1 DL 3/2014 determina que aquesta norma té per objecte: «aclarir» l'aplicació a Catalunya de les competències locals (lletra *a*); regular el procediment per a l'obtenció per part dels ens locals dels informes previstos a l'article 7.4 LRBRL (lletra *b*), i, finalment, regular el procediment per adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits en data 31 de desembre de 2013 a la disposició addicional novena LRSAL (lletra *c*).

A aquest efecte, el Decret llei 3/2014 s'estructura en vuit articles, vuit disposicions addicionals i una de final, que, excloent-ne aquesta última, relativa a l'entrada en vigor, i d'acord amb l'homogeneïtat del seu contingut, com també en línia amb la diferenciació que efectua el mateix article 1 esmentat, podem subdividir en tres grups.

El primer bloc de preceptes el constitueixen els articles 1.a, 2, 3, 4 i 5 i les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena DL 3/2014, que es refereixen amb caràcter general a l'àmbit competencial dels ens locals.

Quant al contingut concret d'aquest bloc normatiu, a més del que hem dit sobre l'article 1.a, l'article 2 es dedica a les competències pròpies dels ens locals, i en defineix l'atribució per norma legal estatal o catalana i el seu exercici en règim d'autonomia i responsabilitat (apt. 1); en fixa com a titulars els municipis, les vegueries i les àrees metropolitanes (apt. 2); preveu la necessària garantia de la inexistència d'una doble atribució de la competència i el respecte als principis de descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat, i determina el contingut de la memòria d'impacte en relació amb el compliment dels principis esmentats i l'assegurament de la suficiència financera (apt. 3).

L'article 3 DL 3/2014 es refereix a la delegació de competències de l'Administració de la Generalitat als ens locals de Catalunya, i estableix la tipologia d'ens als quals es pot fer la delegació i els límits d'aquesta (apt. 1), així com les finalitats de la delegació (apt. 2) i el règim jurídic aplicable (apt. 3). Per la seva banda, l'article 5 fixa les condicions de l'exercici d'aquestes competències delegades i preveu els aspectes que ha de contenir la delegació (apt. 1); la memòria d'avaluació de l'impacte i el finançament que ha d'acompanyar-la (apt. 2) i les causes de la revocació o renúncia (apt. 3), com també l'exigència d'acceptació de l'ens local per tal que la delegació tingui efectivitat (apt. 4).

L'article 4 conté les previsions relatives a les competències dels ens locals distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació, les defineix (apt. 1) i determina els requisits que han de complir els ens locals per poder-les assumir (apt. 2). Així mateix, s'exigeix que no es comprometi l'exercici de les competències pròpies de l'ens local i que es garanteixi la sostenibilitat financera i el compliment del principi d'eficiència (apt. 3); amb la interpretació de què cal entendre per «duplicitat» en la prestació del servei públic (apt. 4) i per «garantia de la sostenibilitat financera» (apt. 5).

La disposició addicional primera estableix les previsions en relació amb l'exercici de les competències pròpies dels ens locals abans de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, en fixa la continuïtat i el manteniment de la prestació dels serveis públics. El mateix es disposa respecte de les competències delegades, que s'hauran d'exercir en els termes fixats en la delegació (disposició addicional segona). Per la seva banda, quant a les competències distintes de les pròpies i les delegades, objecte de la disposició addicional tercera, es preceptua que també es poden continuar exercint, sempre que no s'incorri en prestació simultània del mateix servei públic, tinguin suficient finançament i quedi garantida la sostenibilitat financera.

El Decret Llei 3/2014, en la disposició addicional quarta, fa menció específica a l'exercici de les competències en matèria de serveis socials, ensenyament, salut i inspecció sanitària abans de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, i determina que, en el cas de ser atribuïdes com a competències pròpies o delegades, els ens locals les continuaran exercint en els mateixos termes i condicions. En el cas que no siguin atribuïdes com a pròpies, han de ser assumides per la Generalitat, i els ens locals les continuaran exercint mentre no entrin en vigor les normes reguladores del sistema de finançament i no es compleixin els terminis previstos en les disposicions transitòries primera, segona i tercera de la Llei 27/2013.

Finalment, la disposició addicional vuitena es refereix al règim especial de l'Aran i fixa la garantia del respecte i manteniment de la gestió de les competències i els serveis que han estat assumits en desenvolupament del règim d'autogovern recollit a l'Estatut d'autonomia.

El segon bloc de preceptes conté la tipologia i el procediment per a l'elaboració dels informes als quals es refereix l'apartat 4 de l'article 7 LRBRL, introduït per l'article primer, apartat tres, LRSAL, i comprèn els articles 1.b, 6, 7 i 8 DL 3/2014.

L'article 6 exigeix que, per exercir competències distintes de les pròpies i de les delegades, l'ens local ha de sol·licitar dos informes de caràcter preceptiu i vinculant (apt. 3). Un sobre la inexistència de duplicitats o d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració, que ha d'emetre el departament de la Generalitat competent en matèria d'Administració local (apt. 1.a), i un altre sobre la sostenibilitat financera de les noves competències, que ha d'emetre el departament de la Generalitat competent en matèria de tutela financera dels ens locals (apt. 1.b). Aquests informes també s'exigeixen en el supòsit d'una modificació substancial d'una

activitat o servei que estigui prestant l'ens local, com a conseqüència d'una competència distinta (apt. 2).

L'article 7 conté el procediment de sol·licitud d'ambdós informes, que es canalitza a través del departament de la Generalitat competent en matèria d'Administració local (apt. 1). I detalla la documentació que s'ha d'annexar a la sol·licitud, que es concreta en una memòria que valori la inexistència de duplicitats o d'execució simultània (apt. 2.a) i una memòria que valori la sostenibilitat financera (apt. 2.b). Aquesta última, a la vegada ha d'anar acompanyada de tres informes de la intervenció local referits als costos i ingressos i a les dades de liquidació de l'exercici immediatament anterior, amb el contingut exhaustiu que aquest article detalla.

L'article 8 determina les fases que segueix el procediment per a l'emissió dels informes previs, que es concreta a grans trets en la tramesa de la sol·licitud i la possibilitat d'esmena si fos incompleta, amb el resultat de desistiment si no és completa (apt. 1); l'emissió d'informe sobre la inexistència de duplicitats o d'execució simultània (apt. 2), que exclou el de sostenibilitat financera, en cas de ser desfavorable el primer (apt. 3); l'emissió d'informe sobre sostenibilitat financera (apt. 4) i notificació dels informes en el termini màxim de dos mesos des de la recepció de la sol·licitud (apt. 6). Els informes han de ser motivats i han d'establir, si escau, les condicions necessàries per possibilitar les activitats i els serveis en exercici de la competència distinta de la pròpia o de la delegada sol·licitada (apt. 8).

El tercer i últim bloc de preceptes el constitueixen els articles 1.c i les disposicions addicionals cinquena, sisena i setena, referits a l'adaptació a la disposició addicional novena de la Llei 27/2013 dels convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre la Generalitat i els ens locals.

A més del que hem dit sobre l'article 1.c, la disposició addicional cinquena imposa l'obligació que, en execució de la disposició addicional novena LRSAL, els convenis, els acords i la resta d'instruments de cooperació subscrits entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals de Catalunya que portin aparellat qualsevol tipus de finançament s'hauran d'adaptar a la Llei 7/1985 de la manera que estableixen les disposicions addicionals sisena i setena DL 3/2014.

La disposició addicional sisena regula l'adaptació en el cas que es financin competències delegades. En aquest supòsit, d'acord amb l'article 57 bis LRBRL, els convenis han d'afegir, mitjançant addenda, una clàusula de garantia del compliment de les obligacions financeres o de compromisos de pagament de la Generalitat, consistent en l'autorització a l'Administració general de l'Estat per aplicar retencions en les transferències que corresponen a Catalunya per aplicació del seu sistema de finançament en els termes que s'estableixin en la clàusula esmentada (apt. 1). L'aprovació de l'addenda haurà d'anar precedida de l'informe preceptiu del Departament de la Generalitat competent en matèria de tutela financera dels ens locals (apt. 2). L'adaptació esmentada no es requereix quan la delegació s'hagi instrumentat mitjançant norma amb rang de llei o reglament (apt. 3).

La disposició addicional setena es refereix a l'adaptació en el supòsit que es financin competències distintes de les pròpies i de les delegades. Igual que en el supòsit anterior, es requerirà una addenda al conveni, que, a més d'incorporar la clàusula de garantia esmentada anteriorment (apt. 1.b), haurà de contenir una valoració favorable sobre la necessitat de continuar col·laborant en els serveis o activitats que es presten i la justificació de la inexistència de duplicitats o no-execució simultània dels serveis o activitats (apt. 1.a). Prèviament a l'aprovació de l'addenda, serà preceptiu l'informe de l'ens local en què es ponderi que els serveis o les activitats no posen en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal (apt. 2) i, si

l'ens local n'aprecia el risc, serà preceptiu l'informe del departament de la Generalitat competent en matèria de tutela financera dels ens locals a sol·licitud del departament competent en la matèria objecte del conveni (apt. 2). En cas que la valoració o l'informe siguin negatius o desfavorables, es fixa que el conveni quedarà sense efectes el 31 de desembre de 2014 (apt. 3).

Per finalitzar, hem d'insistir en el fet que el marc normatiu estatal en què cal incardinar directament el Decret llei 3/2014 és la Llei 27/2013, sobretot pel que fa a la modificació que efectua de la Llei 7/1985, i, per tant, la innovació substancial en matèria de règim local que introdueix, la qual cosa ha motivat, a més de la interposició d'un recurs en defensa de l'autonomia local, la de nombrosos recursos d'inconstitucionalitat entre els quals podem esmentar el núm. 2006/2014 per part de la Generalitat de Catalunya, que va comptar amb el Dictamen preceptiu previ d'aquest Consell 8/2014, de 27 de febrer.

Paral·lelament a la conflictivitat constitucional posada de manifest, l'entrada en vigor de la Llei 27/2013 i la seva necessària aplicació han generat, a més, una nombrosa activitat normativa en l'àmbit autonòmic, de la qual són manifestació, a més de la norma objecte de Dictamen, el Decret llei 7/2014, de 20 de maig, d'Andalusia; el Decret llei 1/2014, de 27 de març, de Castella i Lleó; el Decret llei 1/2014, de 27 de juny, de la Regió de Múrcia, o la Llei 5/2014, de 27 de maig, de Galícia, a més d'altres normes interpretatives de rang inferior, com ara la Circular 1/2014, de 28 d'abril, de la Direcció General d'Administració Local del Govern d'Aragó, o bé la Circular de 18 de juny de 2014 de la Direcció General d'Administració Local de la Comunitat Valenciana.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, el Decret llei s'insereix en la matèria de règim local, l'exponent màxim de la qual és el Decret legislatiu 2/2003, de 28

d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

A l'últim, hem d'afegir que, quant al règim especial de la ciutat de Barcelona, tot i que no s'hi fa cap referència en el Decret Llei objecte de dictamen, la seva regulació es conté, pel que fa a la normativa estatal, en la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, i, quant a la normativa catalana, en la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, modificada per les lleis 11/2006, de 19 de juliol, i 7/2010, de 21 d'abril.

2. Una vegada exposats el contingut i la finalitat del Decret Llei i el marc normatiu en el qual s'incardina, a continuació explicitarem breument quins són els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que se susciten en la sol·licitud i la seva fonamentació.

Els sol·licitants del Dictamen plantegen un qüestionament general sobre la totalitat del Decret Llei perquè entenen que no es compleix el pressupòsit habilitant que exigeix l'article 64.1 EAC per a aquest tipus de norma, és a dir, l'existència d'una necessitat extraordinària i urgent, i tampoc no es respecta la reserva material fixada al mateix precepte estatutari.

Quant a la necessitat extraordinària, els sol·licitants entenen que la unificació dels criteris d'interpretació de la Llei 27/2013 no pot ser considerada, d'acord amb la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva, una exigència social imprevista i imprevisible i encara menys una situació difícilment previsible, sobretot quan l'objectiu és modificar aspectes substancials de la regulació sectorial com és el cas de les competències pròpies dels ens locals, entre altres aspectes. Pel que fa a la urgència, amb citació de la doctrina consultiva, sostenen que aquesta ha d'operar no només en el moment inicial de l'aprovació de la norma, sinó que ha d'actuar com a element de validesa

del decret llei. Per contra, entenen que la urgència del Govern a dictar el Decret llei 3/2014 no es troba en l'adopció de les mesures que conté, sinó en la urgència en l'entrada en vigor de les mesures, és a dir, en el moment inicial d'aprovació de la norma.

Amb referència a la reserva material establerta en l'article 64.1 EAC, en relació amb les lleis de desenvolupament bàsic, en l'escrit de sol·licitud s'indica que, d'acord amb l'article 62.2 EAC en relació amb l'article 2.3 EAC, la regulació que tingui per objectiu els municipis, les vegueries i les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin té el caràcter de desenvolupament bàsic de l'Estatut, per la qual cosa, en la mesura que el Decret llei 3/2014 regula un aspecte essencial de la configuració jurídica dels ens locals, com són les seves competències pròpies, i, per tant, efectua una regulació essencial i directa dels ens locals a Catalunya, incorre en una vulneració d'una de les reserves materials de l'article 64.1 EAC.

3. Finalment, per tal de respondre adequadament a la sol·licitud de dictamen, en el fonament jurídic segon exposarem de forma succinta el cànon d'estatutarietat del pressupòsit habilitant i dels límits materials del decret llei ex article 64.1 EAC, per tal d'aplicar-lo, a continuació, en el fonament jurídic tercer, als preceptes del Decret llei 3/2014, d'acord amb la divisió en tres blocs que hem efectuat en aquest fonament jurídic.

Segon. El pressupòsit habilitant i els límits materials del decret llei ex article 64.1 EAC

Una vegada delimitat l'objecte del Dictamen, ens pertoca en aquest fonament jurídic determinar el contingut i l'abast dels límits materials i formals als quals se subjecta el decret llei d'acord amb l'article 64.1 EAC.

1. Com és sabut, el decret llei es configura com una norma jurídica amb rang de llei, dictada pel Govern amb caràcter extraordinari, atès que suposa la sostracció inicial de l'objecte de la disposició a l'exercici de la potestat legislativa del Parlament, que és qui té en termes generals el monopoli de la potestat legislativa. Per aquesta raó, el seu ús per part del poder executiu ha de ser entès de forma restrictiva i, en aquest sentit, ha de respectar els límits formals i materials que conté l'article 64.1 EAC. Aquest Consell ja ha tingut ocasió d'explicar a bastament les particularitats que conté la regulació del decret llei a l'Estatut d'autonomia respecte de les previsions constitucionals contingudes en l'article 86.1 CE (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 2); unes particularitats que permeten modular l'aplicació del paràmetre que ens ofereix la jurisprudència constitucional sobre l'article 86.1 CE «en la mesura que ens pugui permetre interpretar l'abast de l'article 64.1 EAC» (DCGE 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2.1).

2. Amb relació als requisits que estableix l'article 64.1 EAC, tant pel que fa al pressupòsit habilitant com als límits per raó del seu objecte, aquest Consell ja s'hi ha pronunciat en múltiples ocasions (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 3; 1/2012, de 10 de gener, FJ 2; 2/2012, de 16 de gener, FJ 2; 16/2013, de 15 de novembre, FJ 2, i 17/2013, de 15 de novembre, FJ 2).

En aquest sentit, i pel que fa al pressupòsit habilitant, és a dir, la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat, en nom de la brevetat i la simplificació en tractar-se d'una doctrina consultiva consolidada, ens remetem a allò que expressa el darrer dictamen que l'aborda, el DCGE 15/2014, de 3 de juliol (FJ 2.3).

A tall exclusivament de resum, cal recordar que la naturalesa extraordinària de la necessitat ha estat interpretada pel Tribunal Constitucional i per la doctrina consultiva com el supòsit extraordinari en el qual una situació conjuntural de difícil previsió requereix una intervenció normativa immediata

per part del Govern per fer front als objectius de governabilitat (per tots, ITC 43/2014, de 12 de febrer, FJ 4, i DCGE 15/2014, FJ 2.3), i és suficient, pel que fa a l'abast de la necessitat, que es tracti de necessitats que s'originen en les tasques concretes i habituals del Govern i que no cal que siguin necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). A més, la doctrina jurisprudencial, malgrat que adopta en alguns casos un test de valoració més estricta, s'ha mostrat, en conjunt, deferent amb l'acceptació de l'ús del decret llei, especialment quan es tracta «de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica» (STC 68/2007, de 28 de març, FJ 12) o en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica, que exigeixen una resposta normativa urgent, sempre que aquestes hagin estat degudament exposades i justificades en el text de la disposició.

Amb referència a l'element de la urgència, la jurisprudència del Tribunal Constitucional (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 68/2007, de 28 de març, FJ 6) ha interpretat que «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» (DCGE 15/2014, FJ 2.3, que es remet al DCGE 7/2010, de 22 d'abril).

Pel que fa a la connexió de sentit o la congruència entre les mesures adoptades per la disposició i la finalitat que persegueix, el DCGE 6/2012, d'1 de juny (FJ 2), ho sintetitza en el sentit que s'ha d'identificar com l'existència d'un vincle raonable entre les mesures adoptades i la situació que exigeix l'acció normativa (en aquest sentit, STC 1/2012, de 13 de gener, FJ 6, 7 i 11). A això anterior, cal afegir-hi que les mesures han de tenir efectes immediats (STC 332/2005, de 15 de desembre, FJ 7, i STC 96/2014, de 12 de juny, FJ 7), és a dir, han de modificar de manera instantània la situació

jurídica existent (STC 39/2013, de 14 de febrer, FJ 9, i 1/2012, FJ 11, entre d'altres).

Finalment, com també vàrem sostenir en el Dictamen 6/2012, esmentat, la jurisprudència constitucional ha exigít que el pressupòsit habilitant sigui verificable i, per tant, els motius de la seva justificació han de constar de manera expressa. Una evidència que s'ha de desprendre en tot cas de l'anàlisi conjunta del preàmbul de la norma i dels documents que s'adjunten al seu expedient de tramitació (FJ 2).

3. Quant als límits materials, cal dir que l'article 64.1 EAC exclou de la possible regulació mitjançant el decret llei «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».

Dit això, i als efectes de l'anàlisi dels límits materials és clar que, atès el contingut del Decret llei a dictaminar, l'examen s'ha de referir exclusivament a si s'afecta l'àmbit de les matèries que són objecte de desenvolupament bàsic de l'Estatut. Amb relació a aquestes matèries, cal precisar que, d'acord amb l'article 62.2 EAC, i pel que ara específicament afecta el nostre pronunciament, són les contingudes en l'article 2.3 («Ens locals [...] [d]el sistema institucional de la Generalitat») i l'article 94.1 («Règim jurídic [de l'Aran]») de la norma estatutària.

Sobre l'abast i el contingut que s'ha de donar a les lleis de desenvolupament bàsic en les esmentades matèries, ens hi referirem de manera més extensa seguidament, quan abordem l'adequació concreta del Decret llei objecte de dictamen als límits materials de l'article 64.1 EAC.

Tercer. L'examen de l'adequació del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, als requisits estatutaris del decret llei

En aquest fonament jurídic procedirem a l'aplicació del cànon d'estatutarietat, que hem exposat, al Decret Llei 3/2014. Per dur-ho a terme, i d'acord amb la descripció de la norma que s'ha efectuat en el fonament jurídic primer, apartat 1, s'agrupen els preceptes i disposicions del Decret Llei examinat en tres blocs per raó de la identitat i l'homogeneïtat de les matèries que regulen, en concret: els aspectes referents a les competències dels ens locals (art. 1.a, 2, 3, 4 i 5 i disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena); els articles que regulen els informes a què es refereix l'article 7.4 LRBRL en la redacció donada per l'article primer, apartat tres, LRSAL, que inclou els articles 1.b, 6, 7 i 8 del Decret Llei; i, finalment, l'article 1.c i les disposicions addicionals cinquena, sisena i setena, referides als convenis de col·laboració subscrits entre la Generalitat i els ens locals, per a l'exercici de competències delegades i de les distintes de les pròpies i delegades.

1. Ens correspon, doncs, en aquest apartat, l'anàlisi del primer bloc de preceptes i disposicions en què hem agrupat el contingut del Decret Llei 3/2014, i que són els relatius a la regulació de les competències dels ens locals. Segons la literalitat de la disposició analitzada, la seva finalitat en aquest àmbit és «aclarir l'aplicació a Catalunya de les competències locals» (art. 1.a), i per aquest motiu, tal com s'ha exposat en el fonament jurídic primer, regula les competències pròpies dels ens locals (art. 2), la delegació de competències de l'Administració de la Generalitat als ens locals de Catalunya, així com l'exercici de les competències delegades (art. 3 i 5), i les competències dels ens locals distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació (art. 4). Finalment, la regulació competencial es completa amb les disposicions addicionals primera, segona, tercera i quarta, que determinen

que els ens locals continuaran exercint les competències pròpies, les delegades i les distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació que exerceixin en el moment de l'entrada en vigor de la LRSAL, i, de manera especial, en l'àmbit dels serveis socials, l'ensenyament, la salut i la inspecció sanitària, incloent també en la garantia d'aquesta continuïtat l'exercici de les competències corresponents al règim especial de l'Aran (disposició addicional vuitena).

Atès que els diputats i les diputades sol·licitants del dictamen vinculen de manera específica la regulació de les competències pròpies, que formen part dels preceptes que integren aquest primer bloc, amb la possible vulneració dels límits materials del decret llei establerts per l'article 64.1 EAC, examinarem seguidament aquesta al·legació, invertint així l'ordre que efectua aquest Consell en supòsits semblants, en què analitza, en primer lloc, la concurrència del pressupòsit habilitant.

Com hem dit, l'article 64.1 EAC disposa que «No poden ésser objecte de decret llei [...] les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic». En aquest sentit, cal fer de forma sintètica una breu menció a les característiques de les anomenades «lleis de desenvolupament bàsic» (art. 62.2 EAC). En termes generals, conformement al que preveu l'Estatut d'autonomia, aquest tipus de lleis catalanes es caracteritzen per les notes següents: *a)* tenen reservada la regulació de determinades matèries; *b)* exigeixen per a la seva aprovació, modificació i derogació una majoria reforçada del Parlament, que és la majoria absoluta en votació final sobre el conjunt del text; *c)* es prohibeix que el Ple del Parlament delegui en les comissions la seva aprovació; i, finalment, *d)* es prohibeix expressament que la cambra delegui en el Govern la seva aprovació, tret que es delegui l'establiment d'un text refós, de la mateixa manera que no poden ser objecte de decret llei les matèries a aquestes reservades. Quant a aquest darrer element, el de les matèries reservades, l'article 62.2 EAC efectua una

enumeració taxativa, que s'ha d'interpretar de forma restrictiva en tant que llista tancada, quan expressa que «2. Són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut les que regulen directament les matèries esmentades pels articles 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 i 94.1».

Doncs bé, als efectes del nostre dictamen, l'article 2.3 EAC estableix que «Els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren també el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de llur autonomia». En aquest sentit, tal com expressa el DCGE 15/2014, de 3 de juliol, en referir-se a l'esmentat article, 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» (FJ 2.2).

Per tant, el sistema institucional de la Generalitat està integrat pels òrgans propis d'autogovern (Parlament, Presidència de la Generalitat, Govern i òrgans previstos en el títol II, capítol V, EAC) i pels ens locals esmentats a l'article 2.3 EAC, en què s'organitza territorialment la Generalitat. I el mateix Dictamen afegeix:

«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 podem 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» (FJ 2.2).

Les competències dels ens locals constitueixen el nucli central de l'anomenat *règim local*. Per tant, sembla lògic concloure que la regulació i l'abast de les competències locals, en les seves distintes tipologies, així com la concreció

de les matèries sobre les quals es projecten, forma part d'allò que constitueix el «nucli essencial» de la regulació del règim local, en la mesura que l'exercici de les esmentades competències és manifestació de la seva capacitat de regular i gestionar els afers del seu interès, i, per tant, dota de contingut i efectivitat l'autonomia local constitucionalment garantida. En aquest sentit, el mateix Tribunal Constitucional ha sostingut que el règim local, per imperatiu de la garantia institucional de l'autonomia local, és una matèria que «contempla [...] lo relativo a las competencias de los Entes locales»(STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 1).

Aquest nucli essencial del règim local s'integra en l'àmbit de regulació dels governs locals, en tant que aquests formen part del sistema institucional de la Generalitat i conformen la seva organització territorial.

A això anterior, hi hem d'afegir que hi ha una reserva material i formal de llei pel que fa a la determinació i la regulació de les matèries sobre les quals es projecten les competències pròpies dels ens locals, tal com es desprèn de l'article 84.2 EAC quan expressa que «2. Els governs locals de Catalunya tenen en tot cas les competències pròpies sobre les matèries següents, en els termes que determinin les lleis:».

Dit això, i pel que fa al contingut concret del Decret llei 3/2014, aquest regula les diferents tipologies de competències dels ens locals, que va més enllà d'«[a]clarir l'aplicació a Catalunya de les competències locals», tal com expressa el seu article 1.a.

Efectivament, l'article 2 defineix les competències pròpies com les «atribuïdes com a tals per les lleis estatals i catalanes», tot afegint que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat. A continuació, determina la titularitat d'aquest tipus de competències, atribuint-les als municipis i a les vegueries, en els termes previstos en les

lleis, i a les àrees metropolitanes, en els termes fixats en les seves respectives lleis de creació. Delimita el seu exercici, en establir que la llei que determini competències pròpies ha de garantir que no es produeixi un exercici simultani de la mateixa competència en una altra administració, i exigeix la conveniència de la implantació de serveis locals sobre la base dels principis de «descentralització, eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera». I, finalment, conté una regulació concreta i específica respecte de la memòria de contingut econòmic i financer que ha de contenir la llei d'atribució de la respectiva competència.

Pel que fa a la delegació de competències, l'article 3 del Decret Llei delimita el seu abast en fixar els límits de la delegació, en preveure que l'Administració de la Generalitat pugui delegar en els municipis, en les comarques, en les vegueries i en les àrees metropolitanes l'exercici de competències que, «per la seva naturalesa o característiques, no requereixin el seu exercici directe per part de l'Administració de la Generalitat i no comportin l'exercici de potestats de planificació o coordinació que excedeixin l'àmbit territorial de l'ens a què es delegui». A continuació, concreta quins han de ser els objectius de la delegació, en concret «apropar la gestió pública a la ciutadania, millorar l'eficàcia en la prestació dels serveis i simplificar les estructures administratives», tot determinant, finalment, el règim aplicable i exigint que la delegació no afecti la sostenibilitat financera de l'ens local i es garanteixi la suficiència financera del seu exercici.

En connexió amb aquest article, el Decret Llei destina l'article 5 a la regulació de l'exercici de les competències delegades, en establir que la delegació competencial de l'Administració de la Generalitat en favor dels ens locals ha d'especificar «l'abast, el contingut, les condicions i la durada d'aquesta [...], les tècniques de direcció i control d'oportunitat i d'eficiència que es reserva l'Administració de la Generalitat, i els mitjans personals, materials i econòmics que aquesta assigni», i preveu, finalment, que la disposició o

l'acord de delegació ha d'especificar les causes de revocació o renúncia de la delegació, tot concretant algunes d'aquestes causes, com per exemple l'incompliment de les obligacions financeres per part de l'Administració delegant.

L'article 4 regula les competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació, que defineix com «aquelles que no els han estat expressament atribuïdes com a tals per l'Estatut d'autonomia ni per les lleis sectorials estatals i catalanes». L'apartat 2 del precepte és prou indicatiu de la voluntat reguladora i innovadora de la norma dictaminada, quan estableix la llista dels requisits que han de concórrer per tal que l'ens local pugui exercir aquest tipus de competències, com per exemple satisfer una necessitat veïnal, tenir garantida la prestació dels serveis mínims obligatoris o disposar de suficiència financera. La regulació es completa, en els apartats 3, 4 i 5, amb l'establiment de normes específiques relatives a la implantació del servei o de l'activitat que es vol desenvolupar, vinculades fonamentalment al compliment del principi de sostenibilitat financera i eficiència.

Finalment, les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena determinen que els ens locals i el territori de l'Aran continuaran exercint les distintes tipologies de competències anteriorment descrites en els mateixos termes en què ho feien en el moment de l'entrada en vigor de la LRSAL.

Així doncs, segons el contingut que acabem d'exposar, no hi ha dubte que la regulació que aborden aquests preceptes incideix en l'àmbit competencial de les entitats locals. I això és així perquè, tant formalment com materialment, tenen per finalitat delimitar l'exercici de les seves competències d'acord amb la recent reforma de la legislació estatal (LRSAL), així com les seves relacions amb la Generalitat. Si bé és cert que la seva afectació substantiva no manifesta la mateixa intensitat ni tampoc una homogeneïtat en les

conseqüències dels distints elements que preveu, el cert és que en conjunt té per objecte una ordenació amb vocació estructural o integral del règim local català en la seva dimensió competencial.

En conseqüència, aquesta anàlisi ens remet necessàriament a la matèria de l'article 2.3 EAC, la qual resta vedada a la regulació mitjançant la figura del decret llei, per la qual cosa hem de concloure que, en aquests preceptes, el Decret llei 3/2014, de 17 de juny, vulnera els límits materials de la figura del decret llei de l'article 64.1 EAC.

Cal afegir, així mateix, que la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, integrada actualment en el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i que es configura actualment com la norma principal en matèria de règim local, va ser aprovada amb el caràcter de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, referida a l'EAC de 1979, tal com s'expressa en el paràgraf sisè de la seva exposició de motius. I tampoc no podem obviar el fet que el Projecte de llei de governs locals de Catalunya (BOPC núm. 141, de 9 de setembre de 2013), actualment en tramitació parlamentària, expressa clarament en la seva exposició de motius que, «per raó de la matèria que regula, aquesta llei té la condició de llei de desenvolupament de l'Estatut, d'acord amb els articles 2.3 i 62.2 de l'Estatut», tot destinant en la seva part dispositiva un conjunt important dels seus preceptes a la regulació dels aspectes competencials (per exemple, els art. 27, 28, 29, 36, 44, 65 i 66).

En darrer terme, amb referència al règim especial de l'Aran (disposició addicional vuitena), la seva previsió vulnera també el límit material del decret llei establert per l'article 62.2 EAC, ja que aquest precepte inclou expressament com a llei de desenvolupament bàsic la matèria esmentada per l'article 94.1 EAC («1. L'Aran disposa d'un règim jurídic especial establert

per llei del Parlament»), i, en connexió amb aquest, i pel que fa específicament a les competències, l'article 94.4 EAC estableix que «4. El Conselh Generau té competència en les matèries que determinin la llei reguladora del règim especial de l'Aran i la resta de lleis aprovades pel Parlament». Aquest règim jurídic especial deriva de la singularitat que li reconeix l'Estatut en l'article 11.2, en atenció a la seva identitat cultural, històrica, geogràfica i lingüística.

En conseqüència, d'acord amb el que hem exposat, els articles 1.a, 2, 3, 4 i 5, i les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena del Decret llei 3/2014, de 17 de juny, vulneren l'article 64.1 EAC, pel que fa als límits materials.

Arribats a aquesta conclusió d'antiestatutarietat, segons l'argumentació expressada, es fa innecessari que analitzem ulteriorment si els preceptes examinats poden ser contraris al pressupòsit habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat.

2. En aquest apartat ens referirem al segon bloc de preceptes del Decret llei 3/2014, que engloba els articles 1.b, 6, 7 i 8, i analitzarem, primerament, si té lloc el pressupòsit habilitant exigible en els decrets llei.

Aquests preceptes regulen, tal com s'ha exposat a bastament en el fonament jurídic primer del Dictamen, el contingut de les sol·licituds (art. 7) i el procediment d'emissió (art. 8) dels dos informes que introdueix com a preceptius i vinculants l'article 7.4 LRBRL en la redacció efectuada per l'article primer, apartat tres, LRSAL. Es tracta de dos informes justificatius per als casos d'exercici per part dels ens locals de competències distintes de les pròpies o de les atribuïdes per delegació, un sobre la inexistència de duplicitats o d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra Administració, i l'altre, sobre la sostenibilitat financera de les noves

competències. A aquests efectes, només cal afegir que l'article mencionat de la Llei 27/2013 concreta que el primer dels dits informes, el relatiu a la inexistència de duplicitats, correspon emetre'l a l'Administració competent per raó de la matèria, i l'altre li correspon a l'Administració que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

Doncs bé, en relació amb el caràcter extraordinari de la necessitat, cal dir que en el mateix preàmbul del Decret Llei s'expressa que el que es pretén és «establir les normes necessàries per unificar criteris a l'hora d'aplicar la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en allò relatiu a l'exercici de determinades competències per part dels ens locals, regulant el procediment per a l'obtenció dels informes previstos a l'article 7.4 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril». Això, a parer del Govern, justifica disposar d'una previsió normativa específica que li permeti, en l'àmbit de les seves competències, l'aplicació del que estableix l'article primer, apartat tres, LRSAL, ja que l'esmentat precepte preveu que els ens locals només puguin exercir competències distintes de les pròpies i de les atribuïdes per delegació quan «no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública», aspectes que hauria d'acreditar i verificar de manera precisa, fidedigna i àgil la Generalitat de Catalunya, mitjançant els dits informes.

Es tracta, per tant, de donar compliment a un requisit essencial i inexcusable, legalment establert, encaminat a evitar disfuncions que afectin tant l'exercici de les competències com la seva viabilitat i sostenibilitat financera, fins a l'extrem que el mateix apartat tres de l'article primer LRSAL afegeix que «A aquests efectes, són necessaris i vinculants els informes previs de l'Administració competent», és a dir, exceptua el règim general

aplicable als informes en seu administrativa, que per definició són facultatius i no vinculants, i els configura com a preceptius i vinculants.

En aquest sentit, entenem que el Decret Llei va més enllà «d'interpretar una normativa bàsica estatal», tal com argumenten els sol·licitants, ja que considerem que el que fa es desenvolupar, en l'àmbit competencial de la Generalitat, el que preveu la Llei 27/2013 en regular, tal com hem dit, el procediment complet per a l'emissió dels informes exigits per la llei estatal, atès que aquesta no conté cap previsió respecte a aquesta qüestió.

Ens trobem davant d'una autèntica novetat normativa derivada de la concurrència de la legislació sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i la nova Llei 27/2013, que no té cap precedent en el nostre ordenament jurídic i que, per tant, justifica disposar d'una regulació detallada que concreti el contingut de les corresponents sol·licituds d'informe, la regulació del procediment administratiu per a la seva emissió, els òrgans competents per tramitar-los i emetre'ls i el seu contingut. Això, per tal d'evitar un buit normatiu que afecta l'exercici de competències, algunes de vinculades a «serveis públics de naturalesa bàsica prestacional [...] com ara els serveis socials, ensenyament, polítiques d'immigració, d'ocupació i de defensa dels consumidors».

Quant a l'abast que hagi de tenir la necessitat que justifica la concurrència del pressupòsit habilitant, cal recordar que el Tribunal Constitucional considera que és suficient que la necessitat s'origini en les tasques concretes i habituals del Govern, en determinades circumstàncies, sense que sigui del tot imprescindible que es tracti de necessitats extremes o absolutes (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5). Doncs bé, és obvi que en el supòsit que ens ocupa ens trobem davant de la regulació d'una funció ordinària que correspon desenvolupar al Govern, i de manera especial als òrgans de

l'Administració que dirigeix, i que és la d'instruir, tramitar i emetre els informes previstos (però no regulats de forma expressa) per la LRSAL.

Amb relació a la concurrència de la urgència, cal portar a col·lació l'Informe de la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, del Departament de Governació i Relacions Institucionals, de 4 de juny de 2014, que forma part de la memòria de la disposició objecte de dictamen, que expressa de forma taxativa que «la norma aborda altres qüestions com la determinació dels òrgans competents de l'Administració de la Comunitat Autònoma per a l'emissió dels informes que exigeix la llei estatal i que actualment ja se sol·liciten per part de les entitats locals per complir les exigències previstes per la norma bàsica», tot afegint que el que es pretén és «instrumentar les mesures perquè s'emetin aquests informes i que d'aquesta manera, les entitats locals puguin adoptar la decisió que correspongui, sobre la continuïtat en la prestació de determinats serveis, alguns dels quals tenen una gran incidència des del punt de vista dels seus beneficiaris».

La situació d'urgència podria sorgir per la confluència de dos factors. D'una banda, que, segons s'ha dit, les mateixes entitats locals ja estan sol·licitant els preceptius informes a l'Administració de la Generalitat, sense saber de forma exacta quins òrgans d'aquesta administració intervenen en el procediment d'elaboració i emissió dels dits informes, la qual cosa podria generar en els ens sol·licitants una situació d'incertesa i d'inseguretat jurídica. Aquesta situació, però, no queda suficientment acreditada, tal com hem dit que exigeixen la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva (DCGE 6/2012, FJ 2), ni en l'expedient, que només en fa esment de manera genèrica, ni en el preàmbul de la disposició dictaminada. I, de l'altra, pel fet que els mateixos ens locals, per prendre una decisió en relació amb la continuïtat en la prestació de determinats serveis públics, puguin disposar prèviament de les dades necessàries que conformen el contingut dels informes esmentats, per tal d'evitar l'adopció de decisions que puguin ser

perjudicials per als ciutadans, en la mesura que es podrien veure privats de la prestació d'uns determinats serveis que, fins a l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, es prestaven de forma ordinària. Tot i això, no queda acreditat ni el volum ni la tipologia dels serveis públics que es podrien veure afectats i que requeririen una regulació urgent i immediata dels esmentats informes.

En conseqüència, els articles 1.b, 6, 7 i 8 del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, vulneren l'article 64.1 EAC perquè no queda suficientment acreditat l'element de la urgència exigida pel pressupòsit habilitant.

Arribats a aquesta conclusió, no és necessari que procedim a l'anàlisi de l'afectació, pels preceptes esmentats, dels límits materials del decret llei.

3. En aquest apartat del Dictamen, aplicarem el cànon d'estatutarietat ex article 64.1 EAC, començant per l'examen, com en l'apartat anterior, de si concorre el pressupòsit habilitant al tercer bloc de preceptes del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, que engloba l'article 1.c i les disposicions addicionals cinquena, sisena i setena. Tal com expressa l'article 1.c del Decret Llei, l'objectiu de les disposicions es «[r]egular el procediment per adaptar els convenis, els acords i la resta d'instruments de cooperació ja subscrits, en data 31 de desembre de 2013, entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya, que portin aparellat qualsevol tipus de finançament destinat a satisfer l'exercici de competències delegades o competències distintes de les pròpies i de les delegades, que preveu la disposició addicional novena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local».

En aquest sentit, les disposicions més rellevants, als efectes del nostre dictamen, són la sisena i la setena. La primera, referida al procediment i a les exigències documentals per tal de dur a terme l'adaptació dels convenis, els acords i la resta d'instruments de cooperació amb què es financin

competències delegades, i la segona, referida a l'adaptació dels mateixos instruments amb què es financin competències distintes de les pròpies i de les delegades, sempre que en ambdós supòsits els convenis o instruments ja estiguin subscrits en el moment de l'entrada en vigor de la Llei 27/2013 i portin aparellat qualsevol tipus de finançament de l'Administració de la Generalitat.

La finalitat del Decret llei deriva del fet que la Llei anteriorment esmentada exigeix que aquestes adaptacions es facin abans del 31 de desembre de 2014 perquè, si no fos així, els convenis i altres instruments de cooperació «queden sense efecte». I pel que fa a les mancomunitats de municipis, que constitueixen una forma de cooperació local estesa arreu de Catalunya, la Llei 27/2013 exigeix que l'adaptació dels seus estatuts es faci en el «termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei», és a dir, abans del 30 de juny de 2014, perquè, en cas contrari, les dites mancomunitats poden incórrer en causa de dissolució.

Doncs bé, en relació amb el caràcter extraordinari de la situació de necessitat, cal dir que el preàmbul del mateix Decret llei expressa que:

«L'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, el passat 31 de desembre de 2013, i els mesos transcorreguts des de llavors, en què la incertesa jurídica ha generat la successió de nombroses i contradictòries interpretacions per part dels ens locals, han evidenciat la necessitat de disposar d'una norma que ofereixi seguretat jurídica i garanties del manteniment de l'autonomia local.»

Aquesta situació d'incertesa, derivada en gran manera de la modificació del règim competencial que efectua la Llei 27/2013, com consta en l'Informe de la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, ha provocat que els ens locals hagin adreçat des de l'entrada en vigor de la llei

múltiples consultes i qüestions referents a l'aplicació de la Llei de l'Estat que afecten, no només a la gestió diària de l'ens respectiu, sinó a d'altres que tenen un impacte més directe sobre determinats serveis o prestacions públiques, per la qual cosa, tal com expressa l'informe esmentat, s'ha fet necessari disposar d'una «normativa d'obligat compliment, que no siguin recomanacions o interpretacions». Precisament, aquesta situació d'incertesa s'accentua, d'acord amb el mateix preàmbul del Decret llei, pel fet que l'aplicabilitat d'algunes de les previsions legals està diferida en el temps, com els casos que preveuen la disposició addicional novena LRSAL, relativa als convenis i altres instruments de cooperació, i la disposició transitòria onzena LRSAL, referent a les mancomunitats de municipis.

Convé destacar que, precisament, els convenis i els acords de cooperació, així com altres instruments anàlegs, són, juntament amb els corresponents instruments normatius de diferent rang, la forma jurídica que utilitzen l'Administració de la Generalitat i els ens locals per articular l'exercici de les competències delegades o de les distintes de les pròpies i de les delegades, amb l'objectiu final de garantir la prestació de determinats serveis públics destinats als ciutadans. Aquests convenis o acords solen regular l'objecte (l'obra o el servei públic per al qual es fa el conveni), la seva durada (poden ser plurianuals), el règim de finançament, les formes de prestació del servei o de realització de l'obra, entre d'altres, la qual cosa fa que, en el cas concret de la prestació de determinats serveis públics, s'hagin de prendre mesures concretes per garantir el manteniment del servei, l'adequada prestació tal com s'havia fet fins al moment i el seu finançament, amb l'advertiment legal que, en cas que això no fos així, es pot deixar de prestar el servei. Aquesta situació pot afectar, com expressa l'Informe de la Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, «la prestació de serveis públics en àmbits especialment sensibles i significats, com són l'educació, la salut i els serveis socials».

Quant a la necessària connexió entre la situació definida que constitueix el pressupòsit habilitant i les mesures adoptades, cal dir que, en el cas que ens ocupa, les mateixes disposicions addicionals sisena i setena articulen uns mecanismes concrets i determinats encaminats a afrontar, dins el termini establert per la Llei 27/2013, la preceptiva adaptació dels convenis, els acords i la resta d'instruments de cooperació, com són la incorporació, mitjançant una addenda, d'una clàusula de garantia de compliment de les obligacions financeres o de compromisos de pagament de la Generalitat, consistent en l'autorització a l'Administració general de l'Estat per aplicar les retencions en les transferències que li corresponen; en l'emissió d'un informe previ a l'aprovació de l'addenda per part del departament competent en matèria de tutela financera dels ens locals, o les dades concretes que han de figurar en la dita addenda esmentades en les lletres *a* i *b* de l'apartat 1 de la disposició addicional setena, entre d'altres.

La situació extraordinària troba el seu fonament, també, en el fet que les previsions de les disposicions addicionals que examinem afecten directament l'àmbit de les finances de la Generalitat, en la mesura que l'objectiu principal de l'addenda, citada anteriorment, és contenir una clàusula de garantia de compliment d'obligacions financeres o de compromisos de pagament consistent a autoritzar l'Administració general de l'Estat «per aplicar retencions en les transferències que li corresponen a Catalunya per aplicació del seu sistema de finançament» (disposicions addicionals sisena.1 i setena.1.b).

Finalment, ens queda efectuar l'anàlisi de la urgència en aquest bloc normatiu. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional expressa de forma reiterada que aquest element es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació mitjançant el procediment parlamentari ordinari previst per a la resta d'iniciatives legislatives, de manera que el Govern només està legitimat per recórrer al 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 (STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6, entre d'altres), i, pel que fa a la nostra doctrina consultiva, el DCGE 7/2010, de 22 d'abril (FJ 3 i 4).

En el supòsit que ens ocupa, l'element temporal es constitueix en un factor clau que justifica el recurs al decret llei com a norma reguladora. En aquest sentit, la necessària adaptació dels convenis i acords de cooperació signats entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals, que s'hagin subscrit amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 27/2013 (31 de desembre de 2013), ve donada per les mateixes previsions de la nova legislació local, que exigeix que l'adaptació d'aquests instruments es faci abans del 31 de desembre de 2014; previsions que fan que sigui encara més estricte i curt el termini per adequar els estatuts de les mancomunitats de municipis, que s'ha de fer en sis mesos, és a dir, abans del proppassat 30 de juny de 2014; i, sobretot, pels efectes immediats i greus que es preveuen en tots dos supòsits si no es compleixen les previsions legals, que són la possible incursió en causa de dissolució de les mancomunitats i la pèrdua d'eficàcia jurídica dels convenis i els acords.

Precisament, la necessitat de disposar d'una norma que doni resposta a situacions crítiques i no desitjables, sobretot per la possible afectació negativa que pot tenir sobre la prestació de serveis públics, alguns de caràcter rellevant (salut o educació), provocades, pel que ara interessa, per la pèrdua immediata d'eficàcia dels convenis o dels acords de cooperació, justifica que el Govern dicti les disposicions esmentades.

Així mateix, amb relació a la regulació continguda en el Decret llei que hem analitzat, entenem que no es produeix tampoc una afectació dels límits materials del decret llei establerts per l'article 64.1 EAC, en la mesura que,

pel seu contingut, els preceptes analitzats no es refereixen al nucli essencial de la regulació del règim local, en el sentit i l'abast que s'ha exposat en el primer apartat d'aquest fonament jurídic.

En conseqüència, l'article 1.c i les disposicions addicionals cinquena, sisena i setena del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, no vulneren l'article 64.1 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 1.a, 2, 3, 4 i 5, i les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, vulneren l'Estatut d'autonomia perquè afecten el límit material de l'article 64.1 EAC, amb relació a l'article 2.3 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 1.b, 6, 7 i 8 del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, vulneren l'article 64.1 EAC perquè no compleixen el requisit de l'extraordinària i urgent necessitat.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La resta de preceptes examinats del Decret Llei 3/2014, de 17 de juny, no vulneren l'article 64.1 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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