



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 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

Conclusions del Dictamen:

***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.*

El Decret llei 3/2014 (DL 3/2014), que es dicta a l'empara dels articles 64.1 i 160 EAC, porta causa de les modificacions efectuades per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL o Llei 27/2013) sobre la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (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 DL 3/2014 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).

Els articles 1.a, 2, 3, 4 i 5, i les disposicions addicionals primera, segona, tercera, quarta i vuitena DL 3/2014 poden agrupar-se per raó de l'homogeneïtat de la matèria que regulen en referir-se a les competències dels ens locals. Així, 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, 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 exerceixen 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-hi també en la garantia d'aquesta continuïtat l'exercici de les competències corresponents al règim especial d'Aran (disposició addicional vuitena).

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

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat».

Atès el contingut del DL 3/2014, l'examen es refereix 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 afecta específicament al pronunciament del Consell, són les contingudes en l'article 2.3 («ens locals [...] [d]el sistema institucional de la Generalitat») i l'article 94.1 («Règim jurídic [d'Aran]») de la norma estatutària.

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 les lleis de desenvolupament bàsic: «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). I afegeix que «l'especial naturalesa d'aquestes lleis aconsella efectuar una interpretació restrictiva del seu abast», de manera 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.

Segons el seu contingut, 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 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 es conclou que, en aquests preceptes, el DL 3/2014 vulnera els límits materials de la figura del decret llei de l'article 64.1 EAC.

En darrer terme, amb referència al règim especial d'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».

En conseqüència, d'acord amb l'anterior, 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, amb la qual cosa es fa innecessari l'anàlisi ulterior sobre si els preceptes poden ser contraris al pressupòsit habilitant del decret llei ex article 64.1 EAC.

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.*

Els articles 1.b, 6, 7 i 8 DL 3/2014, que es poden agrupar per raó de la identitat i l'homogeneïtat de la matèria que regulen, es refereixen al 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 LRBR 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.

Pel que fa al pressupòsit habilitant del decret llei ex article 64.1 EAC, en relació amb el caràcter extraordinari de la necessitat, cal dir que en el mateix preàmbul del DL 3/2014 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».

La norma busca, per tant, 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. En aquest sentit, el DL 3/2014 va més enllà «d'interpretar una normativa bàsica estatal» ja que el que fa es desenvolupar, en l'àmbit competencial de la Generalitat, el que preveu la Llei 27/2013 en regular 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.

Es tracta 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.

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 aquest supòsit es tracta 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, es porta 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», i afegeix 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 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 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, amb la qual cosa resulta innecessari l'anàlisi de l'afectació, pels preceptes esmentats, dels límits materials del decret llei.

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.

L'article 1.c i les disposicions addicionals cinquena, sisena i setena DL 3/2014 fan referència 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.

Les disposicions més rellevants, als efectes del 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.

Començant per l'examen de la concurrència del pressupòsit habilitant del decret llei, en relació amb el caràcter extraordinari de la situació de necessitat, cal dir que el preàmbul del DL 3/2014 expressa que «[l]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».

Quant a la necessària connexió entre la situació definida que constitueix el pressupòsit habilitant i les mesures adoptades, cal dir que 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 adicional setena, entre d'altres.

La situació extraordinària troba el seu fonament, també, en el fet que les previsions de les disposicions addicionals examinades 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» (disp. add. sisena.1 i setena.1.b).

Finalment, 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 doctrina consultiva, el DCGE 7/2010, de 22 d'abril (FJ 3 i 4).

En aquest supòsit, 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 propassat 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.

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 DL 3/2014, 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 amb anterioritat.

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