D I C T A M E N 16/2014, de 11 de julio, sobre el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

---

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernàndez, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Eliseo Aja, Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, y de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín y Carles Jaume Fernández, ha acordado emitir el siguiente

D I C T A M E N

Solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, sobre el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (DOGC núm. 6647, de 19 de junio de 2014; corrección de errores: DOGC núm. 6651, de 26 de junio de 2014).

PALAU CENTELLES
Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20
consell@cge.cat

A N T E C E D E N T E S

1. El día 26 de junio de 2014 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la presidenta del Parlamento de Cataluña, de la misma fecha (Reg. núm. 4099), por el que se comunicaba al Consell, por Resolución de la Presidencia del Parlamento de 25 de junio de 2014, y de conformidad con los artículos 16.1.*c* y 23.*c* de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, la admisión de la solicitud de dictamen presentada el 25 de junio de 2014 por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, del Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña, en relación con la adecuación a la Constitución y al Estatuto de autonomía del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 1 de julio de 2014, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud de dictamen, según lo previsto en los artículos 24 y 25.1 de su Ley, la admitió a trámite, se declaró competente para emitir el correspondiente dictamen y designó ponente al consejero señor Carles Jaume Fernández.

3. En la misma sesión, de acuerdo con el artículo 25, apartados 4 y 5, de su Ley reguladora, acordó dirigirse a los solicitantes, al Parlamento, a todos los grupos parlamentarios y también al Gobierno, con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran con relación a la norma sometida a dictamen.

4. En fecha 26 de junio de 2014, adjunta al escrito de solicitud de dictamen, se ha enviado la documentación facilitada por la Secretaría del Gobierno y

presentada al Parlamento, relativa al expediente del Decreto-ley por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de Cataluña, que contiene: el Informe justificativo del Decreto-ley elaborado por la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales; un informe de la Dirección General de Presupuestos del Departamento de Economía y Conocimiento; un informe complementario en relación con el impacto presupuestario del Proyecto de decreto-ley de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales, y un informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

5. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación, se fijó como fecha para la votación y la aprobación del Dictamen el día 11 de julio de 2014.

F U N D A M E N T O S J U R Í D I C O S

Primero. El objeto del Dictamen

Como se ha expuesto en los antecedentes, más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, del Grupo Parlamentario del Partido Popular de Cataluña, de conformidad con los artículos 16.1.*c* y 23.*c* de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries, han solicitado de este Consell que emita dictamen sobre el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, DL 3/2014).

Con el fin de abordar adecuadamente el objeto del Dictamen, nos referiremos, en primer lugar, a la finalidad y contenido del citado Decreto-ley y al contexto normativo en el que se inscribe, y, seguidamente, expondremos las dudas que expresan los solicitantes y los motivos que los fundamentan.

1. El Decreto Ley, que se dicta al amparo de los artículos 64.1 y 160 EAC, de acuerdo con su preámbulo, pretende dar respuesta a la «incertidumbre jurídica» y «a una situación fáctica que afecta a los servicios públicos y a las actividades que desarrollan los entes locales en beneficio de los ciudadanos»(apdo. III, quinto párrafo), creada a raíz de la entrada en vigor, el 31 de diciembre de 2013, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, Ley 27/2013 o LRSAL), que «ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales» que «han evidenciado la necesidad de disponer de una norma que ofrezca seguridad jurídica y garantías del mantenimiento de la autonomía local en los términos contemplados por el Estatuto de autonomía de Cataluña» (apdo. III, segundo párrafo).

Así pues, y más específicamente, el Decreto-ley trae causa de las modificaciones efectuadas por la Ley 27/2013, sobre la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL), y, en concreto, la nueva redacción dada al artículo 7 LRBRL, con relación a las competencias propias de las entidades locales, las atribuidas por delegación y las que el apartado cuatro de este precepto menciona como distintas a las anteriores; así como los artículos 25, 26 y 27 LRBRL, referidos a las materias objeto de las competencias anteriores en el ámbito municipal. Asimismo, el Decreto-ley responde a la previsión de la disposición adicional novena LRSAL con respecto a la necesidad de adaptación de los convenios, acuerdos y otros instrumentos de cooperación entre la Generalitat y los entes locales para el

ejercicio de competencias delegadas y de las distintas a las propias y delegadas, que impliquen financiación y estén suscritos en el momento de entrada en vigor de la Ley.

En consonancia con lo anterior, el artículo 1 DL 3/2014 determina que esta norma tiene por objeto: «aclarar» la aplicación en Cataluña de las competencias locales (letra *a*); regular el procedimiento para la obtención por parte de los entes locales de los informes previstos en el artículo 7.4 LRBRL (letra *b*), y, finalmente, regular el procedimiento para adaptar los convenios, acuerdos e instrumentos de cooperación suscritos en fecha 31 de diciembre de 2013 a la disposición adicional novena LRSAL (letra *c*).

A estos efectos, el Decreto-ley 3/2014 se estructura en ocho artículos, ocho disposiciones adicionales y una final, que, excluyendo esta última, relativa a la entrada en vigor, y de acuerdo con la homogeneidad de su contenido, así como en línea con la diferenciación que efectúa el propio artículo 1 citado, podemos subdividir en tres grupos.

El primer bloque de preceptos está constituido por los artículos 1.*a*, 2, 3, 4 y 5 y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava DL 3/2014, que se refieren con carácter general al ámbito competencial de los entes locales.

En cuanto al contenido concreto de este bloque normativo, además de lo ya dicho sobre el artículo 1.*a*, el artículo 2 se dedica a las competencias propias de los entes locales, y define la atribución por norma legal estatal o catalana y su ejercicio en régimen de autonomía y responsabilidad (apdo. 1); fija como titulares a los municipios, veguerías y áreas metropolitanas (apdo. 2); prevé la necesaria garantía de la inexistencia de una doble atribución de la competencia y el respeto a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, y determina el contenido de la memoria de

impacto en relación con el cumplimiento de los citados principios y el aseguramiento de la suficiencia financiera (apdo. 3).

El artículo 3 DL 3/2014 se refiere a la delegación de competencias de la Administración de la Generalitat a los entes locales de Cataluña, y establece la tipología de entes a los que puede hacerse la delegación y sus límites (apdo. 1), así como las finalidades de la delegación (apdo. 2) y el régimen jurídico aplicable (apdo. 3). Por su parte, el artículo 5 fija las condiciones del ejercicio de estas competencias delegadas y prevé los aspectos que debe contener la delegación (apdo. 1); la memoria de evaluación del impacto y la financiación que debe acompañarla (apdo. 2) y las causas de la revocación o renuncia (apdo. 3), como también la exigencia de aceptación del ente local a fin de que la delegación tenga efectividad (apdo. 4).

El artículo 4 contiene las previsiones relativas a las competencias de los entes locales distintas de las propias y las atribuidas por delegación, las define (apdo. 1) y determina los requisitos que deben cumplir los entes locales para poder asumirlas (apdo. 2). Asimismo, se exige que no se comprometa el ejercicio de las competencias propias del ente local y que se garantice la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del principio de eficiencia (apdo. 3); con la interpretación de qué debe entenderse por «duplicidad» en la prestación del servicio público (apdo. 4) y por «garantía de la sostenibilidad financiera» (apdo. 5).

La disposición adicional primera establece las previsiones en relación con el ejercicio de las competencias propias de los entes locales antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, fija la continuidad y mantenimiento de la prestación de los servicios públicos. Lo mismo se dispone respecto de las competencias delegadas, que deberán ejercerse en los términos fijados en la delegación (disposición adicional segunda). Por su parte, en cuanto a las competencias distintas a las propias y a las delegadas, objeto de la

disposición adicional tercera, se preceptúa que también pueden seguir ejerciéndose, siempre y cuando no se incurra en prestación simultánea del mismo servicio público, tengan suficiente financiación y quede garantizada la sostenibilidad financiera.

El Decreto-ley 3/2014, en la disposición adicional cuarta, menciona específicamente el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales, enseñanza, salud e inspección sanitaria antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, y determina que, en el caso de ser atribuidas como competencias propias o delegadas, los entes locales las seguirán ejerciendo en los mismos términos y condiciones. En el caso de que no sean atribuidas como propias, deben ser asumidas por la Generalitat, y los entes locales las seguirán ejerciendo mientras no entren en vigor las normas reguladoras del sistema de financiación y no se cumplan los plazos previstos en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013.

Finalmente, la disposición adicional octava se refiere al régimen especial de Arán y fija la garantía del respeto y mantenimiento de la gestión de las competencias y servicios que han sido asumidos en desarrollo del régimen de autogobierno recogido en el Estatuto de autonomía.

El segundo bloque de preceptos contiene la tipología y procedimiento para la elaboración de los informes a los que se refiere el apartado 4 del artículo 7 LRBRL, introducido por el artículo primero, apartado tres, LRSAL, y comprende los artículos 1.*b*, 6, 7 y 8 DL 3/2014.

El artículo 6 exige que, para ejercer competencias distintas a las propias y las delegadas, el ente local debe solicitar dos informes de carácter preceptivo y vinculante (apdo. 3). Uno sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración, que deberá emitir el departamento de la Generalitat competente en materia de

Administración local (apdo. 1.*a*), y otro sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, que deberá emitir el departamento de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de los entes locales (apdo. 1.*b*). Estos informes también se exigen en el supuesto de una modificación sustancial de una actividad o servicio que esté prestando el ente local, como consecuencia de una competencia distinta (apdo. 2).

El artículo 7 contiene el procedimiento de solicitud de ambos informes, que se canaliza a través del departamento de la Generalitat competente en materia de Administración local (apdo. 1). Y detalla la documentación que deberá anexarse a la solicitud, que se concreta en una memoria que valore la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea (apdo. 2.*a*) y una memoria que valore la sostenibilidad financiera (apdo. 2.*b*). Esta última, a la vez, deberá ir acompañada de tres informes de la intervención local referidos a los costes e ingresos y a los datos de liquidación del ejercicio inmediatamente anterior, con el contenido exhaustivo que este artículo detalla.

El artículo 8 determina las fases del procedimiento para la emisión de los informes previos, que se concreta a grandes rasgos en el envío de la solicitud y la posibilidad de enmienda si fuera incompleta, con el resultado de desistimiento si no se completara (apdo. 1); la emisión de informe sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea (apdo. 2), que excluye el de sostenibilidad financiera, en el caso de ser desfavorable el primero (apdo. 3); la emisión de informe sobre sostenibilidad financiera (apdo. 4) y notificación de los informes en el plazo máximo de dos meses desde la recepción de la solicitud (apdo. 6). Los informes deberán ser motivados y establecer, si procede, las condiciones necesarias para posibilitar las actividades y servicios en ejercicio de la competencia distinta a la propia o a la delegada solicitada (apdo. 8).

El tercero y último bloque de preceptos está constituido por los artículos 1.*c* y las disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima, referidos a la adaptación a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 de los convenios, acuerdos e instrumentos de cooperación suscritos entre la Generalitat y los entes locales.

Además de lo que hemos expuesto sobre el artículo 1.*c*, la disposición adicional quinta impone la obligación de que, en ejecución de la disposición adicional novena LRSAL, los convenios, acuerdos y el resto de instrumentos de cooperación suscritos entre la Generalitat de Catalunya y los entes locales de Cataluña que lleven aparejado cualquier tipo de financiación deberán adaptarse a la Ley 7/1985 de la forma que establecen las disposiciones adicionales sexta y séptima DL 3/2014.

La disposición adicional sexta regula la adaptación en el caso de que se financien competencias delegadas. En este supuesto, de acuerdo con el artículo 57 bis LRBRL, los convenios deben añadir, mediante adenda, una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago de la Generalitat, consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias que corresponden a Cataluña por aplicación de su sistema de financiación en los términos que se establezcan en la citada cláusula (apdo. 1). La aprobación de la adenda deberá ir precedida del informe preceptivo del Departamento de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de los entes locales (apdo. 2). Esta adaptación no se requiere cuando la delegación se haya instrumentado mediante norma con rango de ley o reglamento (apdo. 3).

La disposición adicional séptima se refiere a la adaptación en el supuesto de que se financien competencias distintas a las propias y a las delegadas. Igual que en el supuesto anterior, se requerirá una adenda al convenio, que,

además de incorporar la citada cláusula de garantía anteriormente (apdo. 1. *b*), deberá contener una valoración favorable sobre la necesidad de seguir colaborando en los servicios o actividades que se prestan y la justificación de la inexistencia de duplicidades o no ejecución simultánea de los servicios o actividades (apdo. 1.*a*). Previamente a la aprobación de la adenda, será preceptivo el informe del ente local en el que se pondere que los servicios o actividades no ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (apdo. 2) y, si el ente local aprecia el riesgo, será preceptivo el informe del departamento de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de los entes locales a solicitud del departamento competente en la materia objeto del convenio (apdo. 2). En el caso de que la valoración o el informe sean negativos o desfavorables, se determina que el convenio quedará sin efectos el 31 de diciembre de 2014 (apdo. 3).

Para finalizar, debemos insistir en el hecho de que el marco normativo estatal en el que debemos incardinar directamente el Decreto-ley 3/2014 es la Ley 27/2013, sobre todo con respecto a la modificación que efectúa de la Ley 7/1985, y, por tanto, la innovación sustancial en materia de régimen local que introduce, lo que ha motivado, además de la interposición de un recurso en defensa de la autonomía local, la de numerosos recursos de inconstitucionalidad entre los que podemos mencionar el núm. 2006/2014 por parte de la Generalitat de Catalunya, que contó con el Dictamen preceptivo previo de este Consell 8/2014, de 27 de febrero.

Paralelamente a la conflictividad constitucional que hemos puesto de manifiesto, la entrada en vigor de la Ley 27/2013 y su necesaria aplicación han generado, además, una numerosa actividad normativa en el ámbito autonómico, de la que son manifestación, además de la norma objeto de Dictamen, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de Andalucía; el Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de Castilla y León; el Decreto-ley 1/2014, de 27 de junio, de la Región de Murcia, o la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de Galicia,

además de otras normas interpretativas de rango inferior, como la Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, o bien la Circular de 18 de junio de 2014 de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Valenciana.

Con respecto al ámbito de Cataluña, el Decreto-ley se inserta en la materia de régimen local, cuyo exponente máximo es el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Por último, cabe añadir que, en cuanto al régimen especial de la ciudad de Barcelona, aunque no se hace referencia alguna a ella en el Decreto-ley objeto de dictamen, su regulación se contiene, con respecto a la normativa estatal, en la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, y, en cuanto a la normativa catalana, en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, modificada por las leyes 11/2006, de 19 de julio, y 7/2010, de 21 de abril.

2. Una vez expuestos el contenido y finalidad del Decreto-ley y el marco normativo en el que se incardina, a continuación explicitaremos brevemente cuáles son las dudas de constitucionalidad y estatutariedad que se suscitan en la solicitud y su fundamentación.

Los solicitantes del Dictamen plantean un cuestionamiento general sobre la totalidad del Decreto-ley porque entienden que no se cumple el presupuesto habilitante que exige el artículo 64.1 EAC para este tipo de norma, es decir, la existencia de una necesidad extraordinaria y urgente, y tampoco se respeta la reserva material fijada en este precepto estatutario.

En cuanto a la necesidad extraordinaria, los solicitantes entienden que la unificación de los criterios de interpretación de la Ley 27/2013 no puede ser

considerada, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y la doctrina consultiva, una exigencia social imprevista e imprevisible y todavía menos una situación difícilmente previsible, sobre todo cuando el objetivo es modificar aspectos sustanciales de la regulación sectorial como es el caso de las competencias propias de los entes locales, entre otros aspectos. Con respecto a la urgencia, con cita de la doctrina consultiva, sostienen que esta debe operar no solo en el momento inicial de la aprobación de la norma, sino que debe actuar como elemento de validez del decreto-ley. Por el contrario, entienden que la urgencia del Gobierno al dictar el Decreto-ley 3/2014 no se encuentra en la adopción de las medidas que contiene, sino en la urgencia en la entrada en vigor de las medidas, es decir, en el momento inicial de aprobación de la norma.

Con referencia a la reserva material establecida en el artículo 64.1 EAC, en relación con las leyes de desarrollo básico, en el escrito de solicitud se indica que, de acuerdo con el artículo 62.2 EAC en relación con el artículo 2.3 EAC, la regulación que tenga como objetivo los municipios, veguerías, comarcas y el resto de entes locales que las leyes determinen tiene el carácter de desarrollo básico del Estatuto, por lo cual, en la medida en que el Decreto-ley 3/2014 regula un aspecto esencial de la configuración jurídica de los entes locales, como son sus competencias propias, y, por tanto, efectúa una regulación esencial y directa de los entes locales en Cataluña, incurre en una vulneración de una de las reservas materiales del artículo 64.1 EAC.

3. Finalmente, con el fin de responder adecuadamente a la solicitud de dictamen, en el fundamento jurídico segundo expondremos de forma sucinta el canon de estatutariedad del presupuesto habilitante y de los límites materiales del decreto-ley *ex* artículo 64.1 EAC, con el fin de aplicarlo, a continuación, en el fundamento jurídico tercero, a los preceptos del Decreto-ley 3/2014, de acuerdo con la división en tres bloques que hemos efectuado en este fundamento jurídico.

Segundo. El presupuesto habilitante y los límites materiales del decreto-ley* ex *artículo 64.1 EAC

Una vez delimitado el objeto del Dictamen, nos corresponde en este fundamento jurídico determinar el contenido y alcance de los límites materiales y formales a los que se sujeta el decreto-ley de acuerdo con el artículo 64.1 EAC.

1. Como es sabido, el decreto-ley se configura como una norma jurídica con rango de ley, dictada por el Gobierno con carácter extraordinario, puesto que supone la sustracción inicial del objeto de la disposición al ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento, que es quien tiene en términos generales el monopolio de la potestad legislativa. Por esta razón, su uso por parte del poder ejecutivo debe ser entendido de forma restrictiva y, en este sentido, debe respetar los límites formales y materiales que contiene el artículo 64.1 EAC. Este Consell ya ha tenido ocasión de exponer ampliamente las particularidades que contiene la regulación del decreto-ley en el Estatuto de autonomía respecto de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 86.1 CE (DCGE 7/2010, de 22 de abril, FJ 2); unas particularidades que permiten modular la aplicación del parámetro que nos ofrece la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 86.1 CE «[...] en la medida en que nos permita interpretar el alcance del artículo 64.1 EAC» (DCGE 16/2013, de 15 de noviembre, FJ 2.1).

2. Con relación a los requisitos que establece el artículo 64.1 EAC, tanto con respecto al presupuesto habilitante como a los límites por razón de su objeto, este Consell ya se ha pronunciado en múltiples ocasiones (DCGE 7/2010, de 22 de abril, FJ 3; 1/2012, de 10 de enero, FJ 2; 2/2012, de 16 de enero, FJ

2; 16/2013, de 15 de noviembre, FJ 2, y 17/2013, de 15 de noviembre, FJ 2).

En este sentido, y con respecto al presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, en nombre de la brevedad y la simplificación al tratarse de una doctrina consultiva consolidada, nos remitimos a lo expresado en el último dictamen que lo aborda, el DCGE 15/2014, de 3 de julio (FJ 2.3).

A modo exclusivamente de resumen, cabe recordar que la naturaleza extraordinaria de la necesidad ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional y por la doctrina consultiva como el supuesto extraordinario en el que una situación coyuntural de difícil previsión requiere una intervención normativa inmediata por parte del Gobierno para hacer frente a los objetivos de gobernabilidad (por todos, ATC 43/2014, de 12 de febrero, FJ 4, y DCGE 15/2014, FJ 2.3), y es suficiente, con respecto al alcance de la necesidad, que se trate de necesidades que se originan en las tareas concretas y habituales del Gobierno y que no es necesario que sean necesidades extremas o absolutas (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). Además, la doctrina jurisprudencial, aunque adopta en algunos casos un test de valoración más estricto, se ha mostrado, en conjunto, deferente con la aceptación del uso del decreto-ley, especialmente cuando se trata «de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica» (STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 12) o en circunstancias de especial coyuntura económica, que exigen una respuesta normativa urgente, siempre y cuando estas hayan sido debidamente expuestas y justificadas en el texto de la disposición.

Con referencia al elemento de la urgencia, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6) ha interpretado que «[...] el Gobierno únicamente estaría

legitimado para ejercer su potestad normativa mediante decreto-ley cuando por la vía de la tramitación parlamentaria de naturaleza más urgente no fuera razonablemente viable o posible alcanzar los objetivos perseguidos por la acción normativa» (DCGE 15/2014, FJ 2.3, que se remite al DCGE 7/2010, de 22 de abril).

Respecto a la conexión de sentido o la congruencia entre las medidas adoptadas por la disposición y el fin que persigue, el DCGE 6/2012, de 1 de junio (FJ 2), sintetiza que debe identificarse como la existencia de un vínculo razonable entre las medidas adoptadas y la situación que exige la acción normativa (en este sentido, STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6, 7 y 11). A lo anterior, cabe añadir que las medidas deberán tener efectos inmediatos (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 7, y STC 96/2014, de 12 de junio, FJ 7), es decir, deberán modificar de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9, y 1/2012, FJ 11, entre otras).

Finalmente, como también sostuvimos en el Dictamen 6/2012, citado, la jurisprudencia constitucional ha exigido que el presupuesto habilitante sea verificable y, por tanto, los motivos de su justificación deberán constar de manera expresa. Una evidencia que debe desprenderse en todo caso del análisis conjunto del preámbulo de la norma y de los documentos que se adjuntan a su expediente de tramitación (FJ 2).

3. En cuanto a los límites materiales, cabe decir que el artículo 64.1 EAC excluye de la posible regulación mediante el decreto-ley «la reforma del Estatuto, las materias objeto de leyes de desarrollo básico, la regulación esencial y el desarrollo directo de los derechos reconocidos por el Estatuto y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña y el presupuesto de la Generalitat».

Dicho esto, y a los efectos del análisis de los límites materiales, es evidente que, en vista del contenido del Decreto-ley a dictaminar, el examen debe referirse exclusivamente a si se afecta al ámbito de las materias que son objeto de desarrollo básico del Estatuto. Con relación a estas materias, debemos precisar que, de acuerdo con el artículo 62.2 EAC, y por lo que ahora específicamente atañe a nuestro pronunciamiento, son las contenidas en el artículo 2.3 («entes locales […] [d]el sistema institucional de la Generalitat») y el artículo 94.1 («Régimen jurídico [del Arán]») de la norma estatutaria.

Sobre el alcance y contenido que debe darse a las leyes de desarrollo básico en las citadas materias, nos referiremos a ello de modo más extenso seguidamente, cuando abordemos la adecuación concreta del Decreto-ley objeto de dictamen a los límites materiales del artículo 64.1 EAC.

Tercero. El examen de la adecuación del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, a los requisitos estatutarios del decreto-ley

En este fundamento jurídico procederemos a la aplicación del canon de estatutariedad, que hemos expuesto, al Decreto-ley 3/2014. Para llevarlo a cabo, y de acuerdo con la descripción de la norma efectuada en el fundamento jurídico primero, apartado 1, se agrupan los preceptos y disposiciones del Decreto-ley examinado en tres bloques por razón de la identidad y homogeneidad de las materias que regulan, en concreto: los aspectos referentes a las competencias de los entes locales (arts. 1.*a*, 2, 3, 4 y 5 y disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava); los artículos que regulan los informes a los que se refiere el artículo 7.4 LRBRL en la redacción dada por el artículo primero, apartado tres, LRSAL, que incluye los artículos 1.*b*, 6, 7 y 8 del Decreto-ley; y, finalmente, el artículo 1.*c* y las disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima, referidas

a los convenios de colaboración suscritos entre la Generalitat y los entes locales, para el ejercicio de competencias delegadas y de las distintas a las propias y delegadas.

1. Nos corresponde, pues, en este apartado, el análisis del primer bloque de preceptos y disposiciones en que hemos agrupado el contenido del Decreto-ley 3/2014, y que son los relativos a la regulación de las competencias de los entes locales. Según el tenor literal de la disposición analizada, su finalidad en este ámbito es «[...] aclarar la aplicación en Cataluña de las competencias locales» (art. 1.*a*), y por este motivo, tal como se ha expuesto en el fundamento jurídico primero, regula las competencias propias de los entes locales (art. 2), la delegación de competencias de la Administración de la Generalitat a los entes locales de Cataluña, así como el ejercicio de las competencias delegadas (arts. 3 y 5), y las competencias de los entes locales distintas a las propias y a las atribuidas por delegación (art. 4). Finalmente, la regulación competencial se completa con las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta, que determinan que los entes locales seguirán ejerciendo las competencias propias, las delegadas y las distintas a las propias y a las atribuidas por delegación que ejerzan en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, y, especialmente, en el ámbito de los servicios sociales, la enseñanza, la salud y la inspección sanitaria, incluyendo también en la garantía de esta continuidad el ejercicio de las competencias correspondientes al régimen especial de Arán (disposición adicional octava).

Dado que los diputados y diputadas solicitantes del dictamen vinculan de manera específica la regulación de las competencias propias, que forman parte de los preceptos que integran este primer bloque, con la posible vulneración de los límites materiales del decreto-ley establecidos por el artículo 64.1 EAC, examinaremos a continuación esta alegación, invirtiendo así el orden que sigue este Consell en supuestos parecidos, en los que analiza, en primer lugar, la concurrencia del presupuesto habilitante.

Como hemos dicho, el artículo 64.1 EAC dispone que «[...] No pueden ser objeto de Decreto-ley [...] las materias objeto de leyes de desarrollo básico [...]». En este sentido, debemos realizar de forma sintética una breve mención a las características de las llamadas «leyes de desarrollo básico» (art. 62.2 EAC). En términos generales, de conformidad con lo que prevé el Estatuto de autonomía, este tipo de leyes catalanas se caracterizan por las siguientes notas: *a*) tienen reservada la regulación de determinadas materias; *b*) exigen para su aprobación, modificación y derogación una mayoría reforzada del Parlamento, que es la mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del texto; *c*) se prohíbe que el Pleno del Parlamento delegue en las comisiones su aprobación; y finalmente *d*) se prohíbe expresamente que la cámara delegue en el Gobierno su aprobación, a no ser que se delegue la formación de un texto refundido, de la misma forma que no pueden ser objeto de decreto-ley las materias a estas reservadas. En cuanto a este último elemento, el de las materias reservadas, el artículo 62.2 EAC efectúa una enumeración tajante, que debe interpretarse de forma restrictiva en tanto que lista cerrada, cuando expresa que «[...] 2. Son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan directamente las materias mencionadas por los artículos 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 y 94.1 [...]».

Pues bien, a los efectos de nuestro dictamen, el artículo 2.3 EAC establece que «[...] Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía». En este sentido, tal como expresa el DCGE 15/2014, de 3 de julio, al referirse al citado artículo, corresponde a esta tipología de leyes: «[...] la regulación de los citados entes locales como elementos integrantes del sistema institucional de la Generalitat y de la organización territorial, así como de su autonomía local» (FJ 2.2).

Por tanto, el sistema institucional de la Generalitat está integrado por los órganos propios de autogobierno (Parlamento, Presidencia de la Generalitat, Gobierno y órganos previstos en el título II, capítulo V, EAC) y por los entes locales citados en el artículo 2.3 EAC, en los que se organiza territorialmente la Generalitat. Y el mismo Dictamen añade:

> «[...] En ausencia de ulteriores explicitaciones estatutarias, cabe entender que la especial naturaleza de estas leyes aconseja efectuar una interpretación restrictiva de su alcance, de manera que podemos decir que correspondería a la ley o las leyes de desarrollo básico del artículo 2.3 EAC la regulación de los elementos esenciales o primordiales de las tres cuestiones que contienen, antes citadas.» (FJ 2.2)

Las competencias de los entes locales constituyen el núcleo central del llamado *régimen local*. Por tanto, parece lógico concluir que la regulación y el alcance de las competencias locales, en sus distintas tipologías, así como la concreción de las materias sobre las que se proyectan, forma parte de lo que constituye el «núcleo esencial» de la regulación del régimen local, en la medida en que el ejercicio de las citadas competencias es manifestación de su capacidad de regular y gestionar los asuntos de su interés, y, por tanto, dota de contenido y efectividad la autonomía local constitucionalmente garantizada. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha sostenido que el régimen local, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, es una materia que «contempla […] lo relativo a las competencias de los Entes locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1).

Este núcleo esencial del régimen local se integra en el ámbito de regulación de los gobiernos locales, en tanto que estos forman parte del sistema institucional de la Generalitat y conforman su organización territorial.

A lo anterior, cabe añadir que existe una reserva material y formal de ley con respecto a la determinación y regulación de las materias sobre las que se proyectan las competencias propias de los entes locales, tal como se desprende del artículo 84.2 EAC cuando expresa que «[...] 2. Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: [...]».

Dicho esto, y con respecto al contenido concreto del Decreto-ley 3/2014, este regula las diferentes tipologías de competencias de los entes locales, que va más allá de «[a]clarar la aplicación en Cataluña de las competencias locales», tal como expresa su artículo 1.*a*.

Efectivamente, el artículo 2 define las competencias propias como las «atribuidas como tales por las leyes estatales y catalanas», añadiendo que se ejercen en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad. A continuación, determina la titularidad de este tipo de competencias, atribuyéndolas a los municipios y veguerías, en los términos previstos en las leyes, y a las áreas metropolitanas, en los términos fijados en sus respectivas leyes de creación. Delimita su ejercicio, al establecer que la ley que determine competencias propias debe garantizar que no se produzca un ejercicio simultáneo de la misma competencia en otra administración, y exige la conveniencia de la implantación de servicios locales sobre la base de los principios de «descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera». Y, finalmente, contiene una regulación concreta y específica respecto de la memoria de contenido económico y financiero que debe contener la ley de atribución de la respectiva competencia.

Con respecto a la delegación de competencias, el artículo 3 del Decreto-ley delimita su alcance al fijar los límites de la delegación, cuando prevé que la Administración de la Generalitat pueda delegar en los municipios, comarcas,

veguerías y áreas metropolitanas el ejercicio de competencias que, «[...] por su naturaleza o características, no requieran su ejercicio directo por parte de la Administración de la Generalitat y no comporten el ejercicio de potestades de planificación o coordinación que excedan del ámbito territorial del ente en el que se delegue». A continuación, concreta cuáles deben ser los objetivos de la delegación, en concreto, «[...] acercar la gestión pública a la ciudadanía, mejorar la eficacia en la prestación de los servicios y simplificar las estructuras administrativas», determinando, finalmente, el régimen aplicable y exigiendo que la delegación no afecte a la sostenibilidad financiera del ente local y se garantice la suficiencia financiera de su ejercicio.

En conexión con este artículo, el Decreto-ley destina el artículo 5 a la regulación del ejercicio de las competencias delegadas, al establecer que la delegación competencial de la Administración de la Generalitat en favor de los entes locales debe especificar «[...] el alcance, el contenido, las condiciones y la duración de esta [...], las técnicas de dirección y control de oportunidad y de eficiencia que se reserva la Administración de la Generalitat, y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne [...]», y prevé, finalmente, que la disposición o acuerdo de delegación debe especificar las causas de revocación o renuncia de la delegación, concretando algunas de estas causas, como por ejemplo el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante.

El artículo 4 regula las competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación, que define como «[...] aquellas que no han sido expresamente atribuidas como tales por el Estatuto de autonomía de Cataluña ni por las leyes sectoriales estatales y catalanas». El apartado 2 del precepto es lo bastante indicativo de la voluntad reguladora e innovadora de la norma dictaminada, cuando establece la lista de los requisitos que deben concurrir a fin de que el ente local pueda ejercer este tipo de competencias,

como por ejemplo satisfacer una necesidad vecinal, tener garantizada la prestación de los servicios mínimos obligatorios o disponer de suficiencia financiera. La regulación se completa, en los apartados 3, 4 y 5, con el establecimiento de normas específicas relativas a la implantación del servicio o de la actividad que quiere desarrollarse, vinculadas fundamentalmente al cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y eficiencia.

Finalmente, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava determinan que los entes locales y el territorio de Arán seguirán ejerciendo las distintas tipologías de competencias anteriormente descritas en los mismos términos en que lo hacían en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL.

Así pues, según el contenido que acabamos de exponer, no hay duda de que la regulación que abordan estos preceptos incide en el ámbito competencial de las entidades locales. Y ello es así porque, tanto formalmente como materialmente, tienen como objetivo delimitar el ejercicio de sus competencias de acuerdo con la reciente reforma de la legislación estatal (LRSAL), así como sus relaciones con la Generalitat. Si bien es cierto que su afectación sustantiva no manifiesta la misma intensidad ni tampoco una homogeneidad en las consecuencias de los distintos elementos que prevé, lo cierto es que en conjunto tiene por objeto una ordenación con vocación estructural o integral del régimen local catalán en su dimensión competencial.

En consecuencia, este análisis nos remite necesariamente a la materia del artículo 2.3 EAC, cuya regulación mediante la figura del decreto-ley está prohibida , por lo que debemos concluir que, en estos preceptos, el Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, vulnera los límites materiales de la figura del decreto-ley del artículo 64.1 EAC.

Es necesario añadir, asimismo, que la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, integrada actualmente en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, y que se configura actualmente como la norma principal en materia de régimen local, fue aprobada con el carácter de ley de desarrollo básico del Estatuto, de acuerdo con el EAC de 1979, tal como se expresa en el párrafo sexto de su exposición de motivos. Y tampoco podemos obviar el hecho de que el Proyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña (BOPC núm. 141, de 9 de septiembre de 2013), actualmente en tramitación parlamentaria, expresa claramente en su exposición de motivos que, «[...] por razón de la materia que regula, esta Ley tiene la condición de ley de desarrollo del Estatuto, de acuerdo con los artículos 2.3 y 62.2 del Estatuto», destinando en su parte dispositiva un conjunto importante de sus preceptos a la regulación de los aspectos competenciales (por ejemplo, los arts. 27, 28, 29, 36, 44, 65 y 66).

En último término, con referencia al régimen especial de Arán (disposición adicional octava), su previsión vulnera también el límite material del decreto-ley establecido por el artículo 62.2 EAC, puesto que este precepto incluye expresamente como ley de desarrollo básico la materia citada por el artículo 94.1 EAC («1. Arán dispone de un régimen jurídico especial establecido por ley del Parlamento»), y, en conexión con este, y por lo que respecta específicamente a las competencias, el artículo 94.4 EAC establece que «[...] 4. El Conselh Generau tiene competencia en las materias que determinen la ley reguladora del régimen especial del Arán y el resto de leyes aprobadas por el Parlamento [...]». Este régimen jurídico especial deriva de la singularidad que le reconoce el Estatuto en el artículo 11.2, en atención a su identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, los artículos 1.*a*, 2, 3, 4 y 5, y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava del

Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, vulneran el artículo 64.1 EAC, con respecto a los límites materiales.

Llegados a esta conclusión de antiestatutariedad, según la argumentación expresada, resulta innecesario que analicemos ulteriormente si los preceptos examinados pueden ser contrarios al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

2. En este apartado nos referiremos al segundo bloque de preceptos del Decreto-ley 3/2014, que engloba los artículos 1.*b*, 6, 7 y 8, y analizaremos, primeramente, si concurre el presupuesto habilitante exigible en los decretos ley.

Estos preceptos regulan, tal como se ha expuesto ampliamente en el fundamento jurídico primero del Dictamen, el contenido de las solicitudes (art. 7) y el procedimiento de emisión (art. 8) de los dos informes que introduce como preceptivos y vinculantes el artículo 7.4 LRBRL en la redacción efectuada por el artículo primero, apartado tres, LRSAL. Se trata de dos informes justificativos para los casos de ejercicio por parte de los entes locales de competencias distintas a las propias o a las atribuidas por delegación, uno sobre la inexistencia de duplicidades o de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, y el otro, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. A estos efectos, solo cabe añadir que el citado artículo de la Ley 27/2013 concreta que la emisión del primero de dichos informes, el relativo a la inexistencia de duplicidades, corresponde a la Administración competente por razón de la materia, y el otro le corresponde a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Pues bien, en relación con el carácter extraordinario de la necesidad, hay que decir que en el propio preámbulo del Decreto-ley se expresa que lo que se pretende es «[...] establecer las normas necesarias para unificar criterios a la hora de aplicar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en aquello relativo al ejercicio de determinadas competencias por parte de los entes locales, regulando el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril [...]». Ello, en opinión del Gobierno, justifica disponer de una previsión normativa específica que le permita, en el ámbito de sus competencias, la aplicación de lo establecido en el artículo primero, apartado tres, LRSAL, puesto que el citado precepto prevé que los entes locales solo puedan ejercer competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación cuando «[...] no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, a la vez, no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública», aspectos que debería acreditar y verificar de forma precisa, fidedigna y ágil la Generalitat de Catalunya, mediante dichos informes.

Se trata, por tanto, de dar cumplimiento a un requisito esencial e inexcusable, legalmente establecido, encaminado a evitar disfunciones que afecten tanto al ejercicio de las competencias como a su viabilidad y sostenibilidad financiera, hasta el extremo de que el propio apartado tres del artículo primer LRSAL añade que «[...] A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente [...]», es decir, exceptúa el régimen general aplicable a los informes en sede administrativa, que por definición son facultativos y no vinculantes, y los configura como preceptivos y vinculantes.

En este sentido, entendemos que el Decreto-ley va más allá «de interpretar una normativa básica estatal», tal como argumentan los solicitantes, ya que

consideramos que lo que hace es desarrollar, en el ámbito competencial de la Generalitat, lo previsto en la Ley 27/2013 al regular, tal como hemos dicho, el procedimiento completo para la emisión de los informes exigidos por la ley estatal, puesto que esta no contiene previsión alguna con respecto a esta cuestión.

Nos encontramos ante una auténtica novedad normativa derivada de la concurrencia de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y la nueva Ley 27/2013, que no tiene ningún precedente en nuestro ordenamiento jurídico y que, por tanto, justifica disponer de una regulación detallada que concrete el contenido de las correspondientes solicitudes de informe, la regulación del procedimiento administrativo para su emisión, los órganos competentes para tramitarlos y emitirlos y su contenido. Ello, con el fin de evitar un vacío normativo que afecta al ejercicio de competencias, algunas vinculadas a servicios públicos de «naturaleza básica prestacional [...], como servicios sociales, enseñanza, políticas de inmigración, de ocupación y de defensa de los consumidores».

En cuanto al alcance que deba tener la necesidad que justifica la concurrencia del presupuesto habilitante, debemos recordar que el Tribunal Constitucional considera que es suficiente que la necesidad se origine en las tareas concretas y habituales del Gobierno, en determinadas circunstancias, sin que sea del todo imprescindible que se trate de necesidades extremas o absolutas (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). Pues bien, es obvio que en el supuesto que nos ocupa nos encontramos ante la regulación de una función ordinaria que corresponde desarrollar al Gobierno, y de manera especial a los órganos de la Administración que dirige, y que es la de instruir, tramitar y emitir los informes previstos (pero no regulados de forma expresa) por la LRSAL.

Con relación a la concurrencia de la urgencia, debemos traer a colación el Informe de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales, del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, de 4 de junio de 2014, que forma parte de la memoria de la disposición objeto de dictamen, que expresa de forma tajante que «[...] la norma aborda otras cuestiones como la determinación de los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma para la emisión de los informes que exige la ley estatal y que actualmente ya se solicitan por parte de las entidades locales para cumplir las exigencias previstas por la norma básica», añadiendo que lo que se pretende es «[...] instrumentar las medidas para que se emitan estos informes y que de esta manera las entidades locales puedan adoptar la decisión que corresponda, sobre la continuidad en la prestación de determinados servicios, algunos de los cuales tienen una gran incidencia desde el punto de vista de sus beneficiarios».

La situación de urgencia podría surgir por la confluencia de dos factores. Por una parte, que, según se ha dicho, las propias entidades locales ya están solicitando los preceptivos informes a la Administración de la Generalitat, sin saber de forma exacta qué órganos de esta administración intervienen en el procedimiento de elaboración y emisión de dichos informes, lo que podría generar en los entes solicitantes una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica. Esta situación, sin embargo, no queda suficientemente acreditada, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional y la doctrina consultiva (DCGE 6/2012, FJ 2), ni en el expediente, que solo lo menciona de forma genérica, ni en el preámbulo de la disposición dictaminada. Y, por otra parte, porque los propios entes locales, para tomar una decisión en relación con la continuidad en la prestación de determinados servicios públicos, puedan disponer previamente de los datos necesarios que conforman el contenido de los citados informes, con el fin de evitar la adopción de decisiones que puedan ser perjudiciales para los ciudadanos, en

la medida en que podrían verse privados de la prestación de unos determinados servicios que, hasta la entrada en vigor de la Ley 27/2013, se prestaban de forma ordinaria. Sin embargo, no queda acreditado ni el volumen ni la tipología de los servicios públicos que podrían verse afectados y que requerirían una regulación urgente e inmediata de los citados informes.

En consecuencia, los artículos 1.*b*, 6, 7 y 8 del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, vulneran el artículo 64.1 EAC porque no queda suficientemente acreditado el elemento de la urgencia exigido por el presupuesto habilitante.

Llegados a esta conclusión, no es necesario que procedamos al análisis de la afectación, por los citados preceptos, de los límites materiales del decreto-ley.

3. En este apartado del Dictamen, aplicaremos el canon de estatutariedad *ex* artículo 64.1 EAC, empezando por el examen, como en el apartado anterior, de si concurre el presupuesto habilitante en el tercer bloque de preceptos del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, que engloba el artículo 1.*c* y las disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima. Tal como expresa el artículo 1.*c* del Decreto-ley, el objetivo de las disposiciones es «[r]egular el procedimiento para adaptar los convenios, los acuerdos y el resto de instrumentos de cooperación ya suscritos, en fecha 31 de diciembre de 2013, entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña, que conlleven cualquier tipo de financiación destinada a satisfacer el ejercicio de competencias delegadas o competencias distintas a las propias y a las delegadas, que prevé la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local».

En este sentido, las disposiciones más relevantes, a los efectos de nuestro dictamen, son la sexta y la séptima. La primera, referida al procedimiento y exigencias documentales para llevar a cabo la adaptación de los convenios, acuerdos y el resto de instrumentos de cooperación con los que se financien competencias delegadas, y la segunda, referida a la adaptación de los mismos instrumentos con los que se financien competencias distintas a las propias y a las delegadas, siempre y cuando en ambos supuestos los convenios o instrumentos ya estén suscritos en el momento de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 y lleven aparejado cualquier tipo de financiación de la Administración de la Generalitat.

La finalidad del Decreto-ley deriva del hecho de que la Ley citada anteriormente exige que estas adaptaciones se realicen antes del 31 de diciembre de 2014 porque, si no fuera así, los convenios y otros instrumentos de cooperación «quedan sin efecto». Y con respecto a las mancomunidades de municipios, que constituyen una forma de cooperación local extendida por toda Cataluña, la Ley 27/2013 exige que la adaptación de sus estatutos se haga en el «[...] plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley», es decir, antes del 30 de junio de 2014, porque, en caso contrario, dichas mancomunidades pueden incurrir en causa de disolución.

Pues bien, en relación con el carácter extraordinario de la situación de necesidad, debemos decir que el preámbulo del propio Decreto-ley expresa que:

> «[...] La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el pasado 31 de diciembre de 2013, y los meses transcurridos desde entonces, en los que la incertidumbre jurídica ha generado la sucesión de numerosas y contradictorias interpretaciones por parte de los entes locales, han evidenciado la necesidad de disponer de una norma que ofrezca seguridad jurídica y garantías del mantenimiento de la autonomía local [...].»

Esta situación de incertidumbre, derivada en gran medida de la modificación del régimen competencial que efectúa la Ley 27/2013, como consta en el Informe de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales, ha provocado que los entes locales hayan dirigido desde la entrada en vigor de la ley múltiples consultas y cuestiones referentes a la aplicación de la Ley del Estado, que afectan no solo a la gestión diaria del ente respectivo, sino a otros que tienen un impacto más directo sobre determinados servicios o prestaciones públicas, por lo que, tal como expresa el citado informe, se ha hecho necesario disponer de una «[...] normativa de obligado cumplimiento, que no sean recomendaciones o interpretaciones». Precisamente, esta situación de incertidumbre se acentúa, de acuerdo con el propio preámbulo del Decreto-ley, porque la aplicabilidad de algunas de las previsiones legales está diferida en el tiempo, como los casos previstos en la disposición adicional novena LRSAL, relativa a los convenios y otros instrumentos de cooperación, y en la disposición transitoria undécima LRSAL, referida a las mancomunidades de municipios.

Conviene destacar que, precisamente, los convenios y acuerdos de cooperación, así como otros instrumentos análogos, son, junto con los correspondientes instrumentos normativos de diferente rango, la forma jurídica que utilizan la Administración de la Generalitat y los entes locales para articular el ejercicio de las competencias delegadas o de las distintas a las propias y a las delegadas, con el objetivo final de garantizar la prestación de determinados servicios públicos destinados a los ciudadanos. Estos convenios o acuerdos suelen regular el objeto (la obra o el servicio público para el que se suscribe el convenio), su duración (pueden ser plurianuales), el régimen de financiación, las formas de prestación del servicio o de realización de la obra, entre otros, lo que provoca que, en el caso concreto de la prestación de determinados servicios públicos, deban tomarse medidas concretas para garantizar el mantenimiento del servicio, su adecuada

prestación tal como se había hecho hasta el momento y su financiación, con la advertencia legal de que, en el caso de que ello no fuera así, puede dejar de prestarse el servicio. Esta situación puede afectar, como expresa el Informe de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales, a «[...] la prestación de servicios públicos en ámbitos especialmente sensibles y significados, como son la educación, la salud y los servicios sociales».

En cuanto a la necesaria conexión entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas adoptadas, cabe decir que, en el caso que nos ocupa, las propias disposiciones adicionales sexta y séptima articulan unos concretos y determinados mecanismos encaminados a afrontar, dentro del plazo establecido por la Ley 27/2013, la preceptiva adaptación de los convenios, acuerdos y resto de instrumentos de cooperación, como son la incorporación, mediante una adenda, de una cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras o de compromisos de pago de la Generalitat, consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar las retenciones en las transferencias que le corresponden; en la emisión de un informe previo a la aprobación de la adenda por parte del departamento competente en materia de tutela financiera de los entes locales, o los datos concretos que deben figurar en dicha adenda citados en las letras *a* y *b* del apartado 1 de la disposición adicional séptima, entre otros.

La situación extraordinaria encuentra su fundamento, también, en el hecho de que las previsiones de las disposiciones adicionales que examinamos afectan directamente al ámbito de las finanzas de la Generalitat, en la medida en que el objetivo principal de la adenda, anteriormente citada, es contener una cláusula de garantía de cumplimiento de obligaciones financieras o de compromisos de pago consistente en autorizar a la Administración General del Estado «[...] para aplicar retenciones en las

transferencias que le corresponden a Cataluña por aplicación de su sistema de financiación [...]» (disposiciones adicionales sexta.1 y séptima.1.*b*).

Finalmente, nos queda por efectuar el análisis de la urgencia en este bloque normativo. En este sentido, la jurisprudencia constitucional expresa reiteradamente que este elemento se vincula a la imposibilidad de implementar el contenido de la regulación mediante el procedimiento parlamentario ordinario previsto para el resto de iniciativas legislativas, de modo que el Gobierno solo está legitimado para recurrir al decreto-ley cuando por la vía de la tramitación parlamentaria de naturaleza más urgente no fuera razonablemente viable o posible alcanzar los objetivos perseguidos por la acción normativa (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, entre otros), y, con respecto a nuestra doctrina consultiva, el DCGE 7/2010, de 22 de abril (FJ 3 y 4).

En el supuesto que nos ocupa, el elemento temporal se constituye en un factor clave que justifica el recurso al decreto-ley como norma reguladora. En este sentido, la necesaria adaptación de los convenios y acuerdos de cooperación firmados entre la Administración de la Generalitat y los entes locales, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 (31 de diciembre de 2013), viene dada por las propias previsiones de la nueva legislación local, que exige que la adaptación de estos instrumentos se realice antes del 31 de diciembre de 2014; previsiones que provocan que sea aún más estricto y breve el plazo para adecuar los estatutos de las mancomunidades de municipios, que debe hacerse en seis meses, es decir, antes del pasado 30 de junio de 2014; y, sobre todo, por los efectos inmediatos y graves que se prevén en los dos supuestos si no se cumplen las previsiones legales, que son la posible incursión en causa de disolución de las mancomunidades y la pérdida de eficacia jurídica de los convenios y acuerdos.

Precisamente, la necesidad de disponer de una norma que dé respuesta a situaciones críticas y no deseables, sobre todo por la posible afectación negativa que puede tener sobre la prestación de servicios públicos, algunos de carácter relevante (salud o educación), provocadas, por lo que ahora interesa, por la pérdida inmediata de eficacia de los convenios o acuerdos de cooperación, justifica que el Gobierno dicte las citadas disposiciones.

Asimismo, con relación a la regulación contenida en el Decreto-ley que hemos analizado, entendemos que no se produce tampoco una afectación de los límites materiales del decreto-ley establecidos por el artículo 64.1 EAC, en la medida en que, por su contenido, los preceptos analizados no se refieren al núcleo esencial de la regulación del régimen local, en el sentido y alcance expuestos en el primer apartado de este fundamento jurídico.

En consecuencia, el artículo 1.*c* y las disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, no vulneran el artículo 64.1 EAC.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

C O N C L U S I O N E S

***Primera*.** Los artículos 1.*a*, 2, 3, 4 y 5, y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, vulneran el Estatuto de autonomía

porque afectan al límite material del artículo 64.1 EAC, con relación al artículo 2.3 EAC.
Adoptada por unanimidad.

***Segunda*.** Los artículos 1.*b*, 6, 7 y 8 del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, vulneran el artículo 64.1 EAC porque no cumplen el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad.
Adoptada por unanimidad.

***Tercera*.** El resto de preceptos examinados del Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, no vulneran el artículo 64.1 EAC.
Adoptada por unanimidad.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.