



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 8/2014, de 27 de febrer,
sobre 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 pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (BOE núm. 312, de 30 de desembre de 2013).

ANTECEDENTS

1. En data 29 de gener de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern de 28 de gener de 2014 (Reg. núm. 3797), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 28 de gener de 2014, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la conformitat amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia dels apartats dos, tres, cinc, set, vuit, nou, deu, tretze, catorze, disset, divuit, dinou, vint-i-cinc i trenta de l'article primer, i les disposicions addicionals tercera, apartats 1 i 2, novena, onzena, quinzena i dissetena, transitòries primera, segona, tercera, quarta, cinquena i sisena i final segona de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El dia 30 de gener de 2014 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 3803) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del dia 28 de gener, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 22 de gener de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari Socialista, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució dels apartats tercer, vuitè, novè, desè, onzè i vint-i-tresè de l'article primer i les disposicions addicionals cinquena i

quinzena i les disposicions transitòries primera, segona i tercera de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

3. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 31 de gener de 2014, després d'examinar la legitimació i el contingut d'ambdues sol·licituds de dictamen, les va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents i va designar ponent de la primera sol·licitud el president, senyor Joan Egea Fernández.

4. En la mateixa sessió del dia 31 de gener de 2014, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que ambdues sol·licituds tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en gran part de les disposicions qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels dos procediments de dictamen.

5. En la mateixa sessió, en aplicació de 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 sobre la norma sotmesa a dictamen.

6. En la sessió del 6 de febrer de 2014, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista, a la sol·licitud presentada pel Govern i que el president, senyor Joan Egea Fernàndez, ponent per a la primera sol·licitud, assumís també la ponència de la segona, amb els terminis d'elaboració del dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al dictamen de la primera sol·licitud.

7. Durant la mateixa sessió del 6 de febrer, va tenir entrada en el Registre del Consell (Reg. núm. 3822) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell l'Acta de la Presidència del Parlament, del dia 5 de febrer, en el qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el 5 de febrer de 2014 per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Els sol·licitants demanen d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

8. A continuació, el Consell de Garanties Estatutàries, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent.

9. Finalment, en aquesta mateixa sessió, segons el que estableixen els articles 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i

en vista que aquesta darrera sol·licitud i les dues presentades amb anterioritat tenen objectes substancialment connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal i coincideixen en gran part de les disposicions qüestionades, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels tres procediments de dictamen.

Així mateix, en aplicació de l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

10. En la sessió del 14 de febrer de 2014, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, el Consell va acordar acumular la sol·licitud presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, a les sol·licituds presentades pel Govern de la Generalitat i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista. Així mateix, va acordar que el president, senyor Joan Egea, ponent del Dictamen de la primera i segona sol·licituds, assumís també la ponència de la tercera, amb els terminis d'elaboració del Dictamen i el calendari de debats previstos inicialment per al Dictamen de la primera sol·licitud.

11. En data 21 de febrer de 2014, va tenir entrada en el Registre del Consell (Reg. núm. 3866) un escrit de la vicepresidenta del Govern que adjuntava com a documentació complementària un «Informe en relació amb la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local», de 19 de febrer de 2014, elaborat per l'advocat en cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

12. 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 27 de febrer de 2014.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat, el Govern i els diputats del Parlament, dels grups parlamentaris d'Esquerra Republicana de Catalunya i Socialista, han demanat dictamen al Consell sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (en endavant, LRSAL), prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer). Aquestes tres sol·licituds, després del corresponent procediment descrit en els antecedents, s'han acumulat en un únic dictamen perquè tenen objectes connexos que en justifiquen la unitat de tramitació i de decisió.

En aquest primer fonament jurídic, delimitarem l'objecte del Dictamen, exposant, en primer lloc, el context normatiu en el qual s'insereix aquesta Llei, per tal de, seguidament, indicar l'estructura i les línies generals del seu contingut, com també les principals novetats que incorpora al règim local general. Després, farem referència als preceptes que qüestionen les sol·licituds, agrupant-los segons els motius en què fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, i, finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar-hi complida resposta.

1. La LRSAL, tal com expressa en l'encapçalament del seu preàmbul, està determinada per la necessitat d'adaptar l'organització i el funcionament de l'Administració local a les previsions de l'article 135 CE que, arran de la modificació l'any 2011, consagra els principis constitucionals d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera per a totes les administracions públiques, ha estat desenvolupat posteriorment per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La primera regulació de les bases del règim local, que pretén generar un marc mínim per satisfer l'interès general, però també un específic reconeixement de l'interès autonòmic i local, es correspon amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, encara vigent després de més tres dècades d'ençà de la seva aprovació, si bé ha estat objecte de diverses modificacions. Entre les modificacions més importants, i com a avantsala de la que ara ens ocupa, cal destacar l'efectuada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, que reforçava el paper de les mancomunitats de municipis, i efectuava modificacions destacables en aspectes d'organització interna municipal, com ara la potenciació dels mecanismes de coordinació i de gestió dels serveis públics, o el reconeixement d'especificitats organitzatives per als municipis de gran població.

Tanmateix, entre les reformes del món local, la que du a terme la LRSAL és, sens dubte, la més significativa, perquè sotmet «a una revisió profunda al conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local», i tot això, segons declara, amb l'objectiu de clarificar les competències municipals per evitar duplicitats i fer efectiu el principi «una Administració una competència»; racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb el principi constitucional abans esmentat; garantir un control financer i pressupostari més rigorós, i afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades.

En aquest context, cal fer esment, pel que fa al vessant economicofinançer de l'Administració local, al Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals també afectat per la reforma. I, en l'àmbit de Catalunya, al 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, que actualitzava la normativa vigent des del 1987.

2. La LRSAL consta d'un preàmbul, dos articles, disset disposicions addicionals, onze disposicions transitòries, una disposició derogatòria i set disposicions finals. No obstant això, el primer dels articles conté trenta-vuit apartats que reformen, mitjançant la substitució o addició de nombrosos articles, disposicions addicionals, transitòries i finals, diversos aspectes de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LRBRL), i l'article segon, cinc apartats que afecten aspectes del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (en endavant, LRHL). Les disset disposicions addicionals legislen sobre temes connexos i específics a la regulació de l'Administració local, mentre que les disposicions transitòries adapten determinades previsions de la mateixa LRSAL en funció d'horitzons temporals diversos. La disposició derogatòria única especifica la derogació de la disposició addicional segona i la disposició transitòria setena de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Les quatre disposicions finals modifiquen, correlativament: l'apartat segon de l'article 97 del Text refós, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril; afegixen una disposició addicional vintena a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, sobre el règim jurídic dels consorcis; l'apartat 1 de l'article 36 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible; i, finalment, s'incorpora un nou apartat 5 a l'article 39 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl.

Així, amb la referència a l'articulat de LRBRL o la LRHL i no atenent a la numeració pròpia de la LRSAL, com farem a l'hora d'examinar els preceptes qüestionats, per a una millor comprensió del text, els principals canvis i adaptacions mitjançant els quals es pretén la consecució dels objectius abans indicats són els següents:

A) S'estableix un nou sistema de repartiment competencial per tractar de definir amb precisió la tipologia de les competències que han de ser desenvolupades per l'Administració local (art. 7 LRBRL). S'enumera, doncs, una llista més reduïda de matèries en què els municipis han d'exercir, en tot cas, competències pròpies, establint una reserva formal de llei per a la seva determinació (art. 25 i 26 LRBRL), i se suprimeix la competència complementària general dels municipis (derogació de l'art. 28 LRBRL), amb vista a concentrar l'activitat municipal en les matèries competencials de l'article 25.2 i en les delegades, per a l'exercici de les quals s'articulen diverses cauteles per preservar la sostenibilitat financera i l'eficiència administrativa (art. 27 LRBRL).

B) Es reforça el paper de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars o entitats equivalents, mitjançant la coordinació de determinats serveis mínims per a aquells municipis amb població inferior a 20.000 habitants, o l'atribució a aquestes institucions de noves funcions com la prestació de serveis de recaptació tributària, administració electrònica o contractació centralitzada (art. 36 LRBRL; disposició addicional quinzena LRHL). Així mateix, es preveu la seva participació activa en l'elaboració i el seguiment dels plans economicofinancers o les tasques de coordinació i supervisió, en col·laboració amb les comunitats autònomes, dels processos de fusió de municipis.

C) Es regula un règim de fusió municipal voluntària basat en un mètode d'incentius per a l'amalgamació, de manera que es potenciïn els municipis que es fusionen ja que, segons el text de la Llei, contribueixen a racionalitzar les estructures locals i a superar l'atomització del mapa municipal (art. 13 LRBRL). Com a incentius per a la fusió podem destacar l'increment del seu finançament, la preferència en l'assignació de plans de cooperació local o de subvencions, o la dispensa en la prestació de nous serveis obligatoris com a conseqüència de l'augment poblacional.

D) Es preveu una revisió en profunditat del conjunt de les entitats instrumentals que conformen el sector públic local i una racionalització dels seus òrgans de govern. En relació amb els ens instrumentals, es tracta d'impedir la participació o constitució d'aquest tipus d'entitats pels ens locals quan estiguin subjectes a un pla economicofinancer o un pla d'ajust, així com l'exigència de sanejament econòmic de les existents, fins a arribar a la seva dissolució si no s'eixuga el dèficit (art. 57, disposició addicional novena LRBRL). Es prohibeix també la creació d'entitats instrumentals de segon nivell, és a dir, unitats controlades per altres que, al seu torn, ho estiguin per les entitats locals, cosa que obligarà a la dissolució de les que ja existeixin a l'entrada en vigor d'aquesta norma.

E) En un sentit similar, s'estableix l'obligació de determinar el cost efectiu dels serveis que presten les entitats locals, i es delimiten les formes i els requisits per a la seva prestació (art.116 ter i 85.2 LRBRL). Per aconseguir un control economicopressupostari més rigorós, es reforça el paper de la funció interventora en les entitats locals, de manera que el Govern n'haurà de fixar els termes (art. 116 bis LRBRL; art. 213 LHRL) ja que és voluntat de la reforma fer possible l'aplicació generalitzada de tècniques com l'auditoria a les entitats locals de forma equivalent als altres àmbits del sector públic, mitjançant la participació de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

F) Es fixa una ordenació detallada de les retribucions dels representants locals i del personal al servei de les corporacions locals, sigui quina sigui la naturalesa jurídica de la seva relació amb l'Administració, i es limita el nombre de càrrecs públics dels ens locals amb dedicació exclusiva (art. 75 bis i 75 ter LRBRL).

G) A l'últim, en relació amb els funcionaris amb habilitació de caràcter nacional, es pretén reforçar la seva independència respecte a les entitats locals en què presten serveis, i s'emfasitza que correspon a l'Estat la seva selecció, formació i habilitació (art. 92, 92 bis i 100.1 LRBRL), així com la potestat sancionadora en els casos de les infraccions més greus, tot aclarint i delimitant les funcions pròpies del règim d'intervenció i fiscalització.

3. Seguidament, com hem dit, exposarem el contingut de les tres peticions de dictamen i identificarem els preceptes que plantegen dubtes als sol·licitants i les motivacions succintes que els fonamenten, amb el benentès que l'examen ampliat i detallat d'uns i altres s'efectuarà amb ocasió de l'anàlisi de cadascun.

A) La sol·licitud de dictamen remesa pel Govern al·lega de forma general la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de funció pública, autoorganització, organització territorial, règim jurídic de les administracions públiques catalanes i règim local (art. 136, 150, 151, 159 i 160 EAC). També invoca la vulneració de l'autonomia municipal en benefici de les diputacions (o entitats equivalents), així com la reducció de l'esfera d'actuació municipal per una transferència significativa de competències i serveis municipals a les comunitats autònomes, sense un clar finançament associat. Finalment, i en aquest mateix sentit, la petició demana també si no té lloc, a causa de les modificacions operades per la LRSAL, una minva de

l'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya, consagrada als articles 156 CE i 201.2 i 202.1 EAC.

D'acord amb això, es demana dictamen sobre determinats preceptes de la LRBRL que la mateixa petició classifica segons si els dubtes que susciten ho són en relació amb el règim competencial, l'organització local, el règim de personal i dedicacions i el grau d'aplicació de les modificacions a les comunitats autònomes.

a) Pel que fa als dubtes competencials, la petició del Govern detalla i argumenta en relació amb els preceptes de la LRBRL següents:

- L'article 7.4, quant als informes vinculants a què aquest fa referència.
- L'article 25.1 i 25.2, sobre la relació taxada i restrictiva de competències pròpies municipals.
- L'article 26.2, per l'atribució a les diputacions provincials de la coordinació en la prestació de serveis locals.
- L'article 27.3, sobre la delegació de competències municipals.
- L'article 36.2.a, que atribueix competències a les diputacions provincials.
- L'article 57 bis, que habilita l'Estat per incloure clàusules de garantia econòmica en les delegacions competencials.
- L'article 116 bis, apartat 2, de supressió competencial per als municipis que incompleixin l'estabilitat pressupostària.
- La disposició addicional novena, d'adaptació a la Llei dels convenis en vigor.
- La disposició addicional quinzena, que preveu l'assumpció per part de la Generalitat de competències municipals.
- Les disposicions transitòries primera, segona i tercera, en relació amb les noves distribucions competencials que estableixen en determinades matèries.
- La disposició addicional onzena, relativa a la compensació de deutes entre administracions.

I, a l'últim:

- La disposició addicional tercera LRSAL, apartats 1 i 2, referida a les competències autonòmiques en matèria de règim local i el seu encaix i adaptació estatutàries.

b) Pel que fa als dubtes relacionats amb l'organització local, se centra en l'article 3.2, que regula la condició de determinats ens locals, juntament amb el 24 bis, que regula determinats aspectes dels ens locals inframunicipals i la supressió de l'article 45, perquè excedeix les competències del 149.1.18 CE; i l'article 13, que regula el procés de fusió municipal i la supressió d'entitats locals inframunicipals.

c) Quant als aspectes relacionats amb el personal i els funcionaris locals, així com de l'estatut dels membres de la corporació local, qüestiona els articles 75 bis i 75 ter, relatius a la retribució des membres de les corporacions locals i la seva dedicació; i l'article 92, que regula les funcions i el règim de selecció i provisió de llocs de treball dels funcionaris locals amb habilitació estatal.

d) Finalment, al marge la reforma de la LRBRL, també es qüestionen la disposició addicional dissetena LRSAL, sobre l'obertura de llocs de culte, i la disposició final segona LRSAL, que afegeix una nova regulació sobre el règim jurídic dels consorcis a la LRJPAC.

B) La segona sol·licitud, presentada pels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista, fa unes consideracions generals introductòries en què destaca que la LRSAL provoca un canvi fonamental en el sistema d'atribució de competències i de finançament d'aquestes, i afegeix que el principal criteri de reforma és l'econòmic i no pas el funcional o qualitatiu. També fa referència al caràcter recentralitzador i uniformitzador que suposa la reintroducció de controls d'oportunitat, potencialment lesius de

l'autonomia local. Els preceptes de la LRBRL qüestionats, que plantegen un conjunt de nou aspectes, són els següents:

- a) La lesió de l'autonomia municipal que es deriva de l'anàlisi de l'article 7 LRBRL, sobre l'emissió d'informes previs per desenvolupar competències locals.
- b) Les modificacions operades sobre els articles 25.1 i 28, per la lesió competencial que representen, tant a ens locals com a les comunitats autònomes, la modificació i desaparició de les anomenades clàusules generals de competència dels ens locals.
- c) L'article 25.2, que redueix les competències pròpies i xoca amb la regulació de l'Estatut.
- d) L'article 26, de regulació dels serveis municipals obligatoris i de coordinació per part de les diputacions provincials de competències dels municipis menors de 20.000 habitants, pel potencial desapoderament que pot significar per als municipis.
- e) L'article 27, de delegació competencial cap als municipis i el seu vessant de control, duríssim segons la petició.
- f) L'article 86, que estableix la necessitat de fer estudis de mercat abans d'una iniciativa pública econòmica.
- g) La disposició addicional cinquena LRSAL, referida a l'encaix del règim especial previst per a la ciutat de Barcelona, pel fet que pot entrar en contradicció amb les especials garanties d'organització, competencials i financeres que la legislació estatal i catalana vigents reconeixen a la capital de Catalunya.
- h) La disposició addicional quinzena i les disposicions transitòries primera i segona LRSAL, per l'assumpció de diverses competències educatives, de salut i de serveis socials, que abans eren municipals, per part de les comunitats autònomes.

i) En darrer terme, la petició es refereix a la disposició transitòria tercera LRSAL, en el mateix sentit que les anteriors, però relativa als serveis d'inspecció sanitària.

C) Finalment, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sol·liciten dictamen sobre la pràctica totalitat de les previsions de la LRSAL. Concretament, sobre el conjunt de l'article primer i segon, i les disposicions addicionals tercera a dissetena i les disposicions transitòries primera a setena i novena a onzena. Tanmateix, en el cos de la petició únicament s'identifiquen una part dels preceptes modificats o afegits per la LRSAL, alguns amb fonamentació i d'altres sense, que són els que seran objecte de la nostra anàlisi, que es divideixen en quatre apartats, que reprenem per detallar les al·lusions concretes a la normativa:

a) En relació amb la vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local reconeguda en els articles 160.1 i 84.2 EAC: l'article 13 LRBRL, que regula les fusions municipals voluntàries; la modificació efectuada en l'article 27 LRBRL, que estableix els criteris de delegació competencial als municipis; els articles 7, 25, i 57 bis LRBRL, relatius a la tipologia i l'exercici de les competències locals, perquè inclouen una regulació que competeix a la Generalitat; l'article 26, citat per la modificació que significa dels serveis mínims preexistents dels municipis; l'article 57, la disposició addicional novena LRBRL i les disposicions transitòries quarta a sisena i onzena LRSAL perquè vulneren competències exclusives d'autoorganització i de prestació de serveis mínims; i la disposició addicional tercera i la redistribució competencial que fan les disposicions addicionals quinzena i dissetena, així com les disposicions transitòries primera a tercera LRSAL, perquè vulneren la distribució competencial estatutària i constitucional.

b) Pel que fa a la vulneració del principi d'autonomia local protegit per l'article 140 CE i la Carta Europea d'Autonomia Local: els articles 10.3, 10.4, 25 i l'addició de la lletra c a l'article 55; els articles 75 bis i 75 ter, perquè vulnereu una competència del ple municipal —la determinació de les dedicacions exclusives—, en relació amb l'establiment de limitacions per crear societats mercantils, empreses públiques o activitats econòmiques; els articles 85, 86, 103 bis, 104 bis i la disposició addicional dotzena per les limitacions que imposen en matèria de personal; i, finalment, es qüestionen aspectes econòmics establerts a l'article 116 bis LRBRL i l'obligació d'informació al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques prevista a l'article 193 bis LHRL.

c) Amb referència a la vulneració del principi de proximitat i del dret de participació, derivats de l'article 3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, així com l'article 23.1 CE: els articles 2.1 i 2.3 LRBRL i la inclusió d'un article 24 bis, que no atribueix personalitat jurídica a les entitats d'àmbit inferior al municipi.

Finalment, en un darrer apartat, els sol·licitants al·leguen vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de funció pública i personal, esmentant l'article 92 bis LRBRL i la disposició transitòria setena LRSAL, que vulnerarien el que estableix l'article 136 EAC.

4. Per tal de donar resposta a totes les qüestions plantejades, que, com hem posat de manifest, comprenen la major part del contingut de la LRSAL, en el fonament jurídic segon del Dictamen exposarem el marc competencial i estatutari en matèria de règim local, en el qual s'insereix la Llei objecte de dictamen, i també farem referència a l'autonomia local, que hi està estretament lligada. En el fonament jurídic tercer, analitzarem el contingut dels preceptes demanats, els motius aportats, si és el cas, per les sol·licituds,

el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que els sigui aplicable, i finalment, després de l'aplicació d'aquest cànon, farem la declaració que correspongui.

***Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de règim local.
El principi d'autonomia local***

Per tal de donar adequada resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat suscitats pel Govern de la Generalitat i per les altres dues sol·licituds dels diputats del Parlament de Catalunya, i atès que, com es desprèn del fonament jurídic anterior, les peticions comprenen un elevat nombre de preceptes que, gairebé, conformen el total de la Llei, haurem de procedir prèviament a determinar el marc competencial constitucional i estatutari en el qual aquesta s'insereix i, paral·lelament, el concepte d'autonomia local, sens perjudici que, en el moment d'analitzar cada article, si és el cas, es pugui exposar un marc competencial distint, que requereixi alguna especificació o addició al que farem servir amb caràcter general.

Pel que fa al contingut i la finalitat de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, objecte d'aquest Dictamen (en endavant, LRSAL), com ha quedat indicat en el fonament jurídic primer, té com a principals objectius reformar l'estructura institucional i organitzativa de l'Administració local; modificar la titularitat, l'exercici i l'àmbit material de les competències locals, i incidir en diversos aspectes de gestió i del personal del govern i l'administració dels ens locals. I, tot això, amb la finalitat d'aconseguir una Administració local més simplificada, amb menys nombre d'entitats, i que es regeixi plenament pels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Per tant, podem dir que la LRSAL, que dedica la major part del seu articulat a la reforma de diversos aspectes essencials de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de

règim local (en endavant, LRBRL), se situa de forma prevalent en la matèria competencial de «règim local», i afecta també, en relació amb aquesta, el principi d'autonomia local.

Per la seva banda, la disposició final cinquena LRSAL, relativa al títol competencial, disposa que la Llei es dicta a l'empара dels títols competencials recollits en els apartats 14 i 18 de l'article 149.1 CE; és a dir, «Hisenda general i deute de l'Estat» i «bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, respectivament».

La citació indistinta d'ambdós títols comporta que, després d'exposar el concepte d'autonomia local, connectat, com veurem, amb el paràmetre competencial sobre «règim local» i l'article 149.1.18 CE, fem algunes consideracions sobre la invocació al títol competencial «Hisenda general» (art. 149.1.18 CE).

2. El principi d'autonomia local, que els sol·licitants consideren que pot haver estat vulnerat per diversos preceptes de la Llei objecte de dictamen, té el punt de partida en l'article 137 CE, en tant que constitueix la base de l'organització territorial de l'Estat en municipis, províncies i comunitats autònomes en establir que gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius; autonomia que, específicament per als municipis i les províncies, resta constitucionalment garantida als municipis per l'article 140 CE, i a les províncies per l'article 141 CE. Aquesta és una construcció jurídica que prové de la Constitució de Weimar d'11 d'agost de 1919 i de la interpretació jurisprudencial que el Tribunal Estatal del Reich va fer del seu article 127, el qual establia que els municipis tenien dret a administrar-se autònomament dins dels límits legalment establerts, la qual cosa implicava que el legislador no podia suprimir o buidar de contingut la dita autonomia ni tampoc limitar-la de manera tal que restessin com un ens merament aparent.

Per la seva banda, l'Estatut d'autonomia, com vàrem posar de manifest en el nostre DCGE 14/2010, de 6 de juliol, ha suposat un canvi substancial en relació amb l'Estatut de 1979, pel que fa al reforçament de l'autonomia local, «el respecte de la qual es declara tant a l'hora d'establir la interiorització dels ens locals (art. 2.3 EAC: "sens perjudici de llur autonomia"), com a l'hora d'assumir competències sobre "règim local" (art. 160.1 EAC: "respectant el principi d'autonomia local") i sobre l'"organització territorial" (art. 151 EAC: "respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 de la Constitució")» (FJ 3).

D'aquesta manera, l'Estatut, que ha efectuat una extensa regulació del règim local de Catalunya, tant des de la perspectiva institucional (art. 83 a 93) com competencial (art. 151 i 160) i financera (art. 217 a 221), incorpora clàusules de garantia de l'autonomia local, ja sigui en forma de principis o mitjançant l'atribució de competències als ens locals. Així, pel que ara interessa, quant al desplegament de la dita autonomia, l'article 83.1 EAC organitza el territori de Catalunya en municipis i vegueries; l'article 86.3 EAC, que considera el municipi l'ens local bàsic d'aquesta organització, li garanteix autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa, i l'article 84.1 i .2 EAC li atribueix un nucli de competències pròpies que ha d'exercir amb plena autonomia, subjecte només al control de constitucionalitat i de legalitat. És cert que la determinació concreta d'aquestes competències resta en mans del legislador autonòmic, però aquest estarà obligat a respectar, a més de les previsions constitucionals, els mandats estatutaris.

Sobre aquesta qüestió, cal destacar que l'article 84.3 EAC, referent a la distribució de responsabilitats en les matèries competencials indicades entre les diverses administracions locals, declara que s'haurà de tenir en compte

llur capacitat de gestió i que s'ha de regir per les lleis del Parlament i, entre d'altres, pel principi de subsidiarietat, tal com l'estableix la Carta Europea d'Autonomia Local, feta a Estrasburg el 15 d'octubre de 1985, i ratificada per Espanya mitjançant l'Instrument de 20 de gener de 1988. En concret, recull aquest principi a l'article 4.3, quan diu que «El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía».

Més enllà dels preceptes constitucionals i estatutaris assenyalats, l'autonomia local es concep com un dret de configuració legal que correspon delimitar al legislador ordinari, estatal o autonòmic, en l'àmbit de les seves competències respectives. Així ho va establir, ben aviat, la STC 32/1981, de 28 de juliol, en afirmar que:

«[...] la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañe, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible.» (FJ 4)

Aquesta naturalesa com a dret de configuració legal va ser reiterada, poc després, per la STC 37/1981, de 16 de novembre, que es va pronunciar també sobre el concepte «interessos respectius» que, segons l'esmentat article 137 CE, són l'objecte garantit per l'autonomia de gestió i permeten orientar la funció del legislador a l'hora de dotar els ens locals territorials de les competències precises per gestionar-los (FJ 1).

A partir d'aquí, el Tribunal Constitucional ha consolidat una doctrina jurisprudencial segons la qual l'autonomia local constitucionalment reconeguda es configura com una garantia institucional dels elements essencials o del nucli primari de l'autogovern dels ens locals territorials, que ha de ser respectat pel legislador per tal que aquestes administracions siguin recognoscibles com a ens dotats d'autogovern (en aquest sentit, STC 132/2012, de 19 de juny, FJ 3; 159/2001, de 5 de juliol, FJ 4; 51/2004, de 13 d'abril, FJ 9; 252/2005, FJ 4, i 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8) amb personalitat pròpia (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4).

Les dificultats per definir, en abstracte, el contingut essencial de l'autonomia local, que constitueix la garantia de la institució «en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», les ha posat de manifest el Tribunal Constitucional mateix, afirmant que l'«única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace (STC 32/1981, 28 de julio, FJ 3)» (STC 103/2013, FJ 5).

En aquest sentit, tot i que el Tribunal Constitucional ha insistit que l'autonomia local no assegura «un *status quo* organizativo» (STC 214/1989, FJ 13) ni un «haz mínimo de competencias», paral·lelament, ha entès que la competència municipal per prestar els serveis mínims obligatoris (art. 26 LRBRL) formava part del contingut essencial d'aquesta, com també la prohibició que el legislador no pot regular la capacitat decisòria dels ens locals territorials respecte dels assumptes del seu interès (art. 25.2 LRBRL), de manera «que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente,

su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, FJ 4).

D'altra banda, tot i el seu caràcter principal, la Carta Europea d'Autonomia Local, a la qual hem vist que remet expressament l'Estatut d'autonomia, pot actuar de límit extern al legislador estatal bàsic a l'hora de delimitar el contingut de l'autonomia local.

En realitat, ha estat el mateix Tribunal Constitucional qui, partint del fet que, com hem vist, la proclamació constitucional de l'autonomia té com a finalitat principal garantir l'autogovern municipal en la gestió dels seus interessos, ha remarcat la similitud de la noció d'autonomia local que el mateix Tribunal ha elaborat des de l'anteriorment citada STC 32/1981, de 28 de juliol, amb la qual acull la Carta Europea d'Autonomia Local (per totes, STC 132/2012, de 19 de juny, FJ 4). I, tot i que recorda expressament «que los Tratados Internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal» (STC 235/2000, FJ 11), ha utilitzat sovint l'esmentada Carta per contrastar la compatibilitat de la legislació bàsica estatal sotmesa a judici amb el seu contingut (STC 159/2001, de 5 de juliol, FJ 5; 252/2005, d'11 d'octubre, FJ 5; 240/2006, de 20 de juliol, FJ 4, i 161/2013, de 26 de setembre, FJ 9).

D'aquesta manera, recentment, i fent esment expressament a allò que disposa l'article 3.1 de l'esmentada Carta, el Tribunal Constitucional ha recordat que «la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 6).

Certament, aquesta definició, pel seu caràcter genèric, resulta poc determinant com a límit per a l'actuació del legislador i, encara més, si no es tracta del legislador sectorial sinó, com en el cas que ens ocupa, de la mateixa modificació de la LRBRL i, fins i tot, d'alguns dels seus preceptes que la doctrina constitucional considerava directament lligats a la preservació de l'autonomia local prevista en l'article 137 CE, amb el complement dels articles 140 i 141 CE.

3. Pel que fa al marc competencial aplicable a la matèria «règim local», hem de recordar que l'article 149.1 CE no conté una atribució específica a l'Estat de les competències en aquesta matèria, sinó que ha estat el Tribunal Constitucional qui, identificant aquesta expressió amb el «règim jurídic de les administracions locals», ha determinat que la competència residència en la clàusula 18a de l'esmentat article, dins del títol sobre «bases del règim jurídic de les administracions públiques» (per totes, STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 1 i 36). És a partir d'aquí que la doctrina constitucional ha concretat que la legislació bàsica consisteix en la fixació dels principis o bases relatius als aspectes institucionals (organitzatius i funcionals) i a les competències dels ens locals (STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 4), tot remarcant la vinculació que, malgrat la seva diferent naturalesa i funció, tenen amb el principi de l'autonomia local, que acabem d'examinar de forma específica. Per això, l'alt tribunal ha posat en relleu la doble funció que aconsegueixen les dites bases estatals, afirmant que:

«[...] tienen el doble cometido de, por una parte, concretar «la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales» y, por otra, establecer «los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas» (STC 103/2013, FJ 4), sin que quepa equiparar «régimen local» o «régimen jurídico de las Administraciones locales» con

«autonomía local», «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» y la garantía institucional del art. 137 de la Constitución opera tanto frente al Estado como frente a los poderes autonómicos (SSTC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8.» (STC 143/2013, d'11 de juliol, FJ 3)

Però, ja des dels seus inicis, el Tribunal Constitucional, ha sostingut que si la norma estatal «excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local habrá invadido competencias comunitarias y será por ello, inconstitucional» (STC 214/1989, FJ 3), de manera que no qualsevol regulació bàsica dictada amb aquesta finalitat serà necessàriament constitucional, com tampoc no ho serà l'establiment de criteris bàsics que no permetin a les comunitats autònomes desenvolupar opcions diverses sobre el règim jurídic de les administracions locals radicades en el seu territori, que satisfacin els seus interessos, ja que «la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de "carácter reglamentario"» (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 3).

Cal identificar, doncs, el nucli de l'ordenament que requereix elements comuns o uniformes en funció dels interessos generals, tenint en compte que, si bé la competència estatal pot ser especialment intensa quan es dirigeixi a preservar l'autonomia local, s'ha d'interpretar més restrictivament quan tingui per finalitat restringir-la. D'altra banda, quant a l'organització local, la doctrina constitucional ha reiterat que l'abast d'aquestes bases ha de ser menor en les qüestions referents al funcionament i l'organització interns dels òrgans que en aquelles altres que incideixin en la seva activitat externa o afectin els drets dels administrats (STC 143/2003, FJ 4, amb citació de la STC 50/1999, de 6 d'abril, FJ 3).

Aquest caràcter bifront del règim jurídic de les administracions locals, en el sentit que es configura mitjançant normes estatals i autonòmiques, és una

construcció de la doctrina constitucional que admet l'existència d'una relació directa entre l'Estat i les corporacions locals i entre aquestes i les comunitats autònomes. Ara bé, és evident que la intensitat d'aquestes relacions és, per força, diferent, en la mesura que les entitats locals mantenen un vincle més fort amb la comunitat autònoma, i, per tant, una relació, més «natural y intensa» amb les institucions autonòmiques (STC 331/1993, de 12 de novembre, FJ 3, i 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4).

Des de la perspectiva de les competències de la Generalitat de Catalunya, hem de partir de l'article 160 EAC, segons el qual, respectant sempre el principi d'autonomia local, la Generalitat té competència exclusiva en matèria de règim local, que inclou en tot cas: «a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials; b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84; c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels públics; d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans; i, e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals». L'apartat 2 del mateix precepte estableix que correspon a la Generalitat «la competència compartida en tot allò que no estableix l'apartat 1».

Per la seva banda, l'article 151 EAC li atribueix la competència exclusiva sobre l'organització territorial de Catalunya, respectant la garantia institucional que estableixen els articles 140 i 141 CE, la qual inclou, en tot cas: a) la determinació, la creació, la modificació i la supressió dels ens locals que configuren aquesta organització; b) la determinació de la planta municipal, amb la creació, supressió i alteració dels termes dels municipis, i

també dels ens locals d'àmbit territorial inferior; la denominació, capitalitat i símbols dels municipis i altres ens locals, els topònims i la determinació dels règims especials, i c) l'establiment per mitjà de llei de procediments de relació entre els ens locals i la població, respectant l'autonomia local.

Quant a l'article 160 EAC, el Tribunal Constitucional ha resolt (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 36) que les previsions de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en matèria de règim local han tenir en compte en tot cas la competència bàsica que correspon a l'Estat en virtut de la reserva de l'article 149.1.18 CE, ja que «[...] la expresión "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" engloba a las Administraciones locales». Per aquesta raó va concloure que l'esmentat article 160.1 EAC, «[...] al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en "exclusividad", lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)» (FJ 100).

De la mateixa manera, ha vinculat també l'article 151 EAC al compliment de les bases estatals, en la mesura que considera que es refereix a potestats concretes que materialitzen la configuració dels ens locals de Catalunya (FJ 94), i ha declarat que la regulació de l'organització territorial duta a terme per l'Estatut no pot comprendre l'organització del govern local de l'Estat a Catalunya, en el sentit que la regulació del règim local que efectua l'Estatut només pot projectar la seva eficàcia en l'administració territorial autonòmica (FJ 40).

D'aquí es podria derivar que la relació entre les normes estatutàries sobre règim local i les bases estatals es fonamenta en una prevalença d'aquestes darreres. Concretament, sobre aquest punt l'esmentada Sentència afirma:

«[...] en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" engloba a las Administraciones locales.» (FJ 36)

La mateixa doctrina la trasllada a l'article 84.2 EAC que, com hem vist, enumera les competències pròpies que, en els termes que determinin les lleis, corresponen als governs locals, tot descartant que desplaci o impedeixi l'exercici de la competència estatal en matèria de bases del règim local ex article 149.1.18 CE. No obstant això, admet que el feix de competències que aquest precepte estatutari atribueix als governs locals, que entén que en tot cas recauen sobre matèries autonòmiques, si escau, se superposi als principis o bases que dicti l'Estat sobre les competències locals (FJ 36).

Aquest posicionament jurisprudencial ens porta a fer notar que, en matèria de règim local, el Tribunal Constitucional, sense basar-se en una previsió constitucional clara i directa, sembla haver creat una doctrina *ad hoc* que s'aparta de la que, amb caràcter general, regeix per a la resta de matèries en què tant el legislador estatal com l'autonòmic resten vinculats pel bloc de la constitucionalitat, és a dir, per la Constitució i pels estatuts. Efectivament, d'aquesta doctrina resultaria que, en matèria de règim local, el legislador estatal no està vinculat per les normes estatutàries, sinó només per la Constitució. Dit d'una altra manera, són les normes estatutàries les que han de tenir en compte, a més de la Constitució, la legislació bàsica dictada per l'Estat, de manera que els estatuts, en aquest punt, perdrien la seva funció,

constitucionalment prevista, de completar el sistema de repartiment competencial.

Ara bé, com ha declarat el mateix Tribunal Constitucional, l'Estatut d'autonomia, com a norma estatal, pot exercir una funció atributiva de competències a la comunitat autònoma, amb la consegüent delimitació entre competències estatals i autonòmiques, incidint en l'abast de les primeres. I això anterior, sense incomplir en cap cas «el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución». En aquest sentit, l'Estatut «por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate» (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 9).

Així, a parer nostre, les normes estatutàries en matèria de règim local, com a manifestació singular que són de l'autogovern català en aquest àmbit, produeixen els seus efectes sobre els ens locals del seu territori, amb la finalitat d'assegurar i ampliar la realització de la garantia institucional que els reconeix. D'aquesta manera, les bases estatals, d'acord amb el seu caràcter de mínim comú dictat a l'empara de l'article 149.1.18 CE, han de ser configurades de forma que permetin l'ampliació que preveu l'Estatut en el sentit de dotar de més contingut el principi d'autonomia local en l'àmbit territorial sobre el qual projecta la seva eficàcia.

També en l'àmbit de les administracions locals, cal indicar que el Tribunal Constitucional ha admès que la regulació estatutària fonamenti la coexistència de situacions particulars que rebin un tractament diferent al del règim general bàsic aplicable. Pel que ara interessa, i deixant de banda altres

supòsits relatius al País Basc (en relació amb els funcionaris locals d'habilitació nacional) o a Galícia (en relació amb peculiaritats de la seva organització territorial), aquest seria el cas dels ens amb un fort grau d'interiorització autonòmica a Catalunya, com ara les comarques, el nivell competencial de les quals correspon establir a la Generalitat (STC 214/1989, FJ 4), o, també, del règim especial del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, previst a la disposició transitòria sisena EAC de 1979 (STC 109/1998, de 21 de maig, FJ 5). De fet, la doctrina constitucional admet que aquestes especialitats puguin comportar una reordenació o afectació de les competències dels ens locals territorials, i recorda que el límit seria la no-afectació de l'autonomia local dels que la tenen constitucionalment garantida. Igualment, participarien d'un règim singular la vegueria (art. 90 i 91 EAC) i l'organització institucional pròpia de la Vall d'Aran (art. 94 EAC), com a entitat territorial singular dins de Catalunya.

4. Finalment, quant a la invocació que fa l'esmentada disposició final cinquena de l'article 149.1.14 CE, es justifica, segons consta en el mateix frontispici del preàmbul, pel fet que la Llei que ara examinem pretén adaptar la normativa bàsica en matèria de règim local per tal de garantir l'adequada aplicació dels principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i eficiència en l'ús dels recursos locals, continguts en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.

Tot i que el Tribunal Constitucional no ha delimitat amb precisió quin és el contingut i l'abast d'aquesta competència estatal, el cert és que, en general, l'ha relacionat amb diversos preceptes de la Constitució relatius al finançament de les hisendes autonòmiques i locals. En aquest sentit, ja des d'un bon començament va advertir que:

«[...] cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede

desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle.» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1)

A partir de l'anterior, és inqüestionable la vinculació que té la Llei que estem examinant amb l'estabilitat pressupostària i amb la sostenibilitat de l'Administració local, però entenem que l'article 149.1.14 CE (hisenda general) no pot ser considerat el títol prevalent. I això, perquè les mesures d'adaptació de la normativa bàsica en matèria de règim local als principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat es concreten, fonamentalment, en la modificació d'alguns aspectes de l'organització i del funcionament de l'Administració local, adreçats a la clarificació de competències locals per evitar duplicitats. És cert també que alguna de les modificacions ho és, directament, amb l'objectiu de millorar i garantir de forma més rigorosa el seu control financer i pressupostari i que, per tant, podrien tenir una vinculació més immediata amb les hisendes locals, però, en qualsevol cas, aquest reforçament del control, que es projecta novament en aspectes organitzatius i propicia una separació més nítida entre les funcions de fiscalització de comptes i les corresponents als càrrecs electes, afecta només de forma indirecta la hisenda local.

Tanmateix, la disfuncionalitat existent, i que ara la present Llei pretén corregir, entre el règim competencial dels ens locals i les hisendes locals, justifica que ens referim al principi d'estabilitat pressupostària, que ha de presidir les actuacions de totes administracions públiques. Certament, la reforma constitucional que ha modificat l'article 135 CE constitueix, en paraules del Tribunal Constitucional, «la "consagració constitucional" del principio de estabilidad presupuestaria», de manera que és a aquest «nuevo

canon de constitucionalidad» al que l'alt tribunal s'ha atenir a l'hora de dictar sentència. Més endavant, afegeix que el mandat que totes les administracions públiques han d'adequar les seves actuacions al dit principi d'estabilitat pressupostària «[...] vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad —de la competencia— del Estado y de las Comunidades Autónomas» (STC 157/2011, de 18 d'octubre, FJ 3, aplicada també a l'àmbit local per la STC 143/2013, FJ 11).

La Llei orgànica 2/2012, que s'aplica al sector de les administracions públiques, incloent-hi les administracions locals (art. 2.1.c), estableix els procediments necessaris per a l'aplicació dels principis d'estabilitat i sostenibilitat, regulant, alhora, els límits de dèficit i de deute i també els instruments imprescindibles per fer efectiva la responsabilitat de les administracions incomplidores. En aquest sentit, l'esmentada Llei orgànica, a banda de les mesures preventives (informes sobre el compliment i l'advertiment del risc d'incompliment) o de les mesures automàtiques de prevenció, ja preveu la formulació de plans economicofinancers i, fins i tot, de mesures directament coercitives i de compliment forçós (art. 25 i 26).

En aquest punt, val la pena recordar que el mateix article 26 disposa que es puguin arribar a dissoldre els òrgans de la corporació local, de conformitat amb el que preveu l'article 61 LRBRL, atès que «[l]a persistència en l'incompliment d'alguna de les obligacions a què es refereix l'apartat anterior, quan suposi un incompliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària, de l'objectiu de deute públic o de la regla de despesa, es pot considerar com a gestió greument danyosa per als interessos generals».

Tot l'anterior permet concloure que la citada Llei orgànica 2/2012 conté una ampla regulació, que en si mateixa constitueix un sistema complet, dels mecanismes específics per garantir l'estabilitat pressupostària de les

corporacions locals en l'àmbit de l'activitat que els és propi. Dit en altres paraules, i com també ha afirmat el Consell d'Estat, en el Dictamen 567/2013, de 26 de juny, la constatació de l'incompliment per les corporacions locals de l'objectiu d'estabilitat pressupostària ha de portar, en tot cas i amb caràcter prevalent en supòsit de dubte o de conflicte, a l'aplicació de les mesures contingudes en aquella Llei orgànica.

Quant a l'abast de les mesures que pot adoptar l'Estat per fer efectiu el nou principi constitucional, i la seva projecció sobre altres àmbits materials, en el DCGE 8/2012, de 2 de juliol, vàrem assenyalar que, si bé el legislador orgànic disposa d'un marge de discrecionalitat, no té llibertat plena per dur a terme aquesta tasca. D'aquesta manera: «s'hauria de limitar al desenvolupament estricte de les matèries sobre les quals opera el mandat de remissió, sense afegir obligacions que no estiguin directament connectades amb la consecució de la finalitat pretesa per la norma constitucional en cada cas, i tractant de forma restrictiva l'abast de les remissions excessivament genèriques» (FJ 2).

Aquestes afirmacions són rellevants perquè, com més endavant es posarà de manifest, la LRSAL, fonamentant-se en el principi d'estabilitat, conté previsions de tipus estructural que s'apliquen en tot cas, independentment del fet que l'entitat local estigui complint amb els requisits i les condicions econòmiques i pressupostàries exigides pel dit principi constitucional.

A partir d'aquí, tot admetent la procedència de la invocació que fa la Llei del títol competencial corresponent de l'article 149.1.14 CE, que pot tenir una incidència més directa en algun dels preceptes examinats, no sembla discutible que el títol que més clarament empara la regulació estatal en aquest cas sigui, sens dubte, el relatiu al règim jurídic de les administracions locals, emparat, com hem vist, en l'article 149.1.18 CE.

Tercer. L'examen de l'adequació dels preceptes sol·licitats de la Llei 27/2013 a l'ordre constitucional i estatutari de competències en matèria de règim local i al principi d'autonomia local

Abans de començar l'examen dels dubtes que plantegen les tres sol·licituds, els procediments de les quals, com hem dit anteriorment, han estat acumulats en un únic dictamen, cal fer una observació de caràcter preliminar que es refereix al mode i l'ordre en què els hem d'abordar. Així, per tal de donar resposta a les nombroses qüestions que se susciten, en què conflueixen raonaments d'ordre competencial en matèria de règim local amb d'altres de diferents, com és el cas de l'autonomia local, procedirem segons l'ordre numèric dels preceptes, sempre que no sigui possible fer una anàlisi conjunta.

Seguint, doncs, la sistemàtica expositiva que acabem d'anunciar, passem a analitzar els preceptes sol·licitats partint dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat que han quedat fixats en el fonament jurídic segon.

1. L'apartat 1 de l'article 2 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat u, LRSAL, estableix que, per a l'efectivitat de l'autonomia local, la legislació de l'Estat i la de les comunitats autònomes, cadascuna en l'àmbit de les seves competències, han d'assegurar el dret dels ens locals a intervenir en tots aquells assumptes que els afectin. A aquests efectes, els han d'atribuir les competències que escaigui segons les característiques de la seva activitat i capacitat de gestió, de conformitat amb els principis de descentralització i proximitat, als quals, ara, la nova redacció afegeix els d'eficàcia i eficiència, així com la subjecció estricta a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La sol·licitud presentada per la desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, qüestiona aquesta modificació perquè entén que vulnera el principi de proximitat de l'Administració amb la ciutadania i el dret de participació dels ciutadans en els afers públics, directament o a través dels representants elegits, reconegut a l'article 23.1 CE. Ho fonamenta en el fet que substituir aquests principis pels d'eficàcia i d'eficiència, i amb subjecció a la normativa sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, provoca que l'actuació administrativa se centri en criteris estrictament econòmics, la qual cosa, per als diputats sol·licitants, vulneraria l'article 3 LRJPAC i també l'article 23.1 CE, anteriorment esmentat.

No podem compartir aquest raonament. D'una banda, el principi de proximitat, que la sol·licitud vincula a l'efectivitat del dret de participació dels ciutadans en els afers públics, continua sent present en el precepte que analitzem. El fet que ara s'hagi eliminat el qualificatiu «màxima», que l'acompanyava en la versió anterior, no té prou substantivitat per deduir-ne que s'elimina aquell dret i que, per això, el precepte hagi esdevingut inconstitucional. D'altra banda, entenem que tampoc no es pot formular cap retret d'inconstitucionalitat al fet que ara inclogui una referència al principi d'eficiència (d'altra banda, present també amb caràcter general a l'article 3.2 LRJPAC), ni tampoc, és clar, a la inclusió del principi d'eficàcia. Pel que fa a la subjecció a la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, n'hi haurà prou amb recordar que es tracta d'una reiteració, gairebé innecessària, per òbvia, del mandat contingut a l'article 135 CE, el qual ha estat desenvolupat, posteriorment, per la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, Llei

orgànica 2/2012), sense que la inclusió d'aquesta referència adquireixi tampoc cap rellevància especial.

En conseqüència, l'article 2.1 LRBRL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

2. En aquest apartat examinarem, conjuntament, l'article 3.2 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat dos, LRSAL; l'article 24 bis LRBRL, introduït per l'article primer, apartat set, LRSAL, l'article primer, apartat catorze, LRSAL, que deixa sense efecte l'article 45 LRBRL i les disposicions transitòries quarta i cinquena LRSAL, tots els quals referits a les entitats locals inframunicipals.

A) L'apartat 2 de l'article 3 LRBRL elimina de la llista d'ens locals les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes. Aquesta supressió, com diem, s'ha de posar en relació amb l'addició d'un nou article 24 bis a la LRBRL —que examinarem conjuntament amb l'anterior en aquest mateix subapartat—, el qual disposa que la normativa de les comunitats autònomes sobre règim local ha de regular els ens d'àmbit territorial inferior al municipal com a forma d'organització desconcentrada, però sense atribuir-los personalitat jurídica (apt. 1). Aquest mateix precepte regula la iniciativa per crear-los (apt. 2), i estableix que només es poden constituir si resulta ser l'opció més eficient per a l'administració desconcentrada dels nuclis de població separats, d'acord amb els principis de la Llei orgànica 2/2012.

Igualment, l'article 3.2 LRBRL guarda relació amb la derogació de l'article 45 LRBRL, sobre el qual no farem cap pronunciament específic, atès que els seus apartats 1 i 2.a, un cop adaptats a la nova regulació que priva de personalitat jurídica a aquestes entitats, han passat a constituir l'article 24 bis LRBRL, abans esmentat; amb l'article 116 bis LRBRL, al qual ens

referirem més endavant, que preveu la dissolució d'aquests ens en determinades condicions, i també amb les disposicions transitòries quarta i cinquena LRSAL, que fixen el règim transitori relatiu al manteniment o no de la personalitat jurídica de les entitats que ja estiguessin constituïdes a l'entrada en vigor de la Llei, perpetuant així dos règims jurídics diferents coexistents per a aquest tipus d'entitats, amb els dubtes que aquesta dualitat pot plantejar respecte del caràcter bàsic d'un nou règim jurídic que, a la pràctica, no s'aplicarà a una gran part de les entitats afectades.

El Govern de la Generalitat entén que tots aquests preceptes i disposicions «excedeixen la competència estatal ex art. 149.1.18a CE sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local (art. 160 EAC), i infringeixen directament l'art. 86.7 EAC, que permet que les concentracions de població que dins d'un municipi formin nuclis separats es constitueixin com a entitats municipals descentralitzades».

Per la seva banda, la desena part dels diputats, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, sostenen que les modificacions de l'article 3.2 LRBRL, així com la inclusió d'un article 24 bis a la LRBRL, vulneren el principi de proximitat de l'Administració amb la ciutadania i del dret de participació, en allunyar les entitats municipals descentralitzades de la ciutadania. Així mateix, qüestionen les disposicions transitòries quarta i cinquena LRSAL perquè vulneren la competència exclusiva de la Generalitat de l'article 160.1.e EAC.

Abans d'entrar a examinar els articles 3.2 i 24 bis, cal recordar que, fins a la data, les entitats locals menors, que obeïen a diverses i heterogènies tipologies, no eren entitats territorials d'existència obligatòria, ja que la seva creació depenia de la legislació autonòmica de règim local. No obstant això, una vegada la comunitat autònoma decidia la seva existència, passaven a

representar la col·lectivitat territorial i els seus òrgans de govern eren elegits democràticament pels ciutadans.

Com hem avançat, la regulació que d'aquest tipus d'entitat fan ambdós preceptes elimina els ens d'àmbit territorial inferior al municipal de nova creació de la categoria «entitat local» i, per tant, els priva de personalitat jurídica i de la condició de subjectes del dret o, el que és el mateix, de la possibilitat de ser titulars de drets i de respondre de les seves obligacions. Passen a formar part, doncs, de la tipologia d'òrgans territorials de gestió desconcentrada que, de fet, no constitueix una figura de nova creació, en la mesura que ja estava prevista als articles 24 LRBRL i 128 i 129 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, com a òrgans desconcentrats, que actuen en una part del municipi, amb funcions només de gestió, i sense disposar de competències originàries pròpies.

Les normes que s'examinen comporten, doncs, un canvi substancial del que tradicionalment havia estat la seva naturalesa jurídica, de manera que aquestes entitats esdevindran ara una mera modalitat d'organització desconcentrada. Se les priva, així, d'un element fonamental per desenvolupar les seves activitats, sense que, a parer nostre, això necessàriament hagi de comportar una millora de l'eficiència i de la sostenibilitat de l'estructura administrativa d'aquests ens, que és l'objectiu perseguit per la nova regulació.

Dit això, ens hem de referir a l'article 86.7 EAC que, d'acord amb les competències previstes a l'article 160.1.b EAC, disposa que quan hi hagi concentracions de població dins d'un mateix municipi que formin nuclis separats «es poden constituir en entitats municipals descentralitzades», a les quals la llei «els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència».

Resulta clar que aquest precepte estatutari reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per crear entitats locals menors, descentralitzades del municipi i amb competències pròpies. A aquests efectes, a Catalunya el seu règim de constitució està previst al 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 (art. 2, i 79 a 83). En concret, aquesta Llei, que dibuixa la seva organització i funcionament interns, estableix tot un seguit de condicions i requisits per poder-les crear, al mateix temps que delimita les seves competències. Per tant, a títol il·lustratiu, podem indicar que ja preveu els mecanismes jurídics adients per a la desaparició d'aquestes entitats locals menors quan s'apreciïn causes de necessitat econòmica i administrativa.

En concret, també pel que fa a les entitats territorials d'àmbit inferior al municipi, el Tribunal Constitucional, des d'un principi, ha dit que es tracta d'entitats amb un fort grau d'interiorització autonòmica, de manera que l'Estat ha de quedar al marge a l'hora de determinar els seus nivells competencials, ja que «[c]orresponde, pues, en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales» (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 4).

D'altra banda, ha recordat també que la competència autonòmica sobre els ens locals de segon grau no exclou la competència estatal per dictar normes bàsiques sobre la matèria, però sí la possibilitat que l'Estat, per decisió pròpia, els creï o els mantingui com a tals, ja que només els òrgans corresponents de les comunitats autònomes són competents per crear-los o suprimir-los (STC 179/1985, de 19 de desembre, FJ 2).

D'acord amb aquesta jurisprudència, podem dir que els articles 3.2 i 24 bis LRBRL vulneren les previsions de l'article 86.7 EAC i les competències de l'article 160.1.b EAC, ja que deixen sense contingut la facultat de la

Generalitat per a la creació d'ens locals menors de naturalesa descentralitzada, amb personalitat jurídica i competències pròpies, i imposen un model de desconcentració d'òrgans que no obeeix a aquestes característiques.

En conclusió, els articles 3.2 i 24 bis LRBRLL vulneren els articles 86.7 i 160.1.b EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

B) Amb relació a aquests dos preceptes, com ja hem assenyalat, tractarem també les disposicions transitòries quarta i cinquena LRSAL, que mereixen consideracions separades.

a) La disposició transitòria quarta disposa que les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que existeixen abans de l'entrada en vigor de la Llei mantindran la seva personalitat jurídica i condició d'entitat local, sempre que abans del 31 de desembre de 2014 presentin els seus comptes davant dels organismes corresponents de l'Estat i de les comunitats autònomes. Per tant, es preveu la no-presentació dels comptes com una causa de dissolució d'aquestes entitats. O el que és el mateix, l'incompliment d'un tràmit administratiu que, en principi, no té res a veure amb les exigències derivades de l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, comporta, de forma desproporcionada, la supressió de l'entitat local afectada. Ultra això, cal recordar que, a l'empara de la seva competència sobre creació d'entitats locals menors, resulta evident que a qui correspon establir una causa de supressió d'aquestes entitats, com la que preveu la disposició examinada, és a la comunitat autònoma mateixa.

I l'anterior, deixant de banda, a més, que en aquest procediment de supressió no es preveu ni tan sols l'audiència del municipi interessat o que s'estableix l'obligació de la presentació dels comptes, indistintament, davant dels òrgans estatals i autonòmics, oblidant que es tracta d'entitats creades

per les comunitats autònomes i, per tant, sotmeses de forma ordinària al seu control.

En conclusió, la disposició transitòria quarta LRSAL vulnera l'article 86.7 EAC i la competència de la Generalitat prevista a l'article 160.1.b EAC, i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

b) Per la seva banda, la disposició transitòria cinquena preveu el règim transitori per a les entitats que, en data 1 de gener de 2013, haguessin iniciat el procediment per a la seva constitució com a entitat territorial inferior al municipi. En concret, prescriu que aquestes entitats mantinguin la personalitat jurídica pròpia i la condició d'entitat local, i que es regeixin d'acord amb el que disposi la legislació autonòmica corresponent.

Com hem avançat, aquesta disposició confirma que es mantindran dos règims diferents per al mateix tipus d'entitats, el tradicional d'entitats locals menors i un de nou, com a òrgans territorials desconcentrats, la qual cosa, com dèiem, genera força dubtes sobre el caràcter bàsic d'aquestes previsions. Igualment, però, la regulació transitòria que ara es comenta incideix en allò que, d'acord amb l'article 160.1.b EAC, pertoca establir a la Generalitat, sobre la creació i el règim d'aquest tipus d'entitats locals.

En conclusió, la disposició transitòria cinquena LRSAL vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de l'article 160.1.b EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

3. L'article 7 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat tres, LRSAL, classifica les competències de les entitats locals en pròpies i atribuïdes per delegació (apt. 1); estableix, tot seguit, la forma com es poden determinar les competències pròpies, les quals resten sotmeses a una reserva formal de llei (apt. 2); i els termes en què es podran exercir les competències

delegades (apt. 3). A tot això, la modificació hi afegeix un nou apartat 4, segons el qual les entitats locals només podran exercir competències diferents 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 sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i, a més, no s'incorri en supòsit d'execució simultània del mateix servei amb una altra administració pública. A aquests efectes, estableix l'exigència de dos informes previs, necessaris i vinculants: un, que ha d'emetre l'Administració competent per raó de la matèria, que haurà d'assenyalar la inexistència de duplicitats, i un altre, emès per l'administració que tingui atribuïda la tutela sobre la sostenibilitat financera de les noves competències. D'acord amb el precepte, aquestes darreres no són les competències pròpies ni tampoc les delegades, de manera que sembla que constituïrien una categoria residual que, d'altra banda, la Llei no concreta i que podríem identificar amb aquelles competències atribuïdes per altres lleis que no incideixin en les matèries de l'article 25 LRBRL o que no estiguin expressament atribuïdes als municipis per l'Estatut d'autonomia i, és clar, que no siguin competències delegades. En no tractar-se, doncs, de l'exercici de competències pròpies, podem deduir que les actuacions sotmeses a control no afecten només els interessos estrictament locals sinó també els d'altres administracions públiques.

Els dubtes del Govern de la Generalitat se centren en el fet que l'exigència dels referits informes previs i vinculants constitueix un condicionament que «excedeix la competència estatal per fixar les bases del règim jurídic de les Administracions públiques (art. 149.1.18 CE) i [...] podria afectar el contingut essencial de l'autonomia local garantida per la Constitució i l'EAC».

D'altra banda, els diputats del Grup Parlamentari Socialista consideren que l'exigència d'aquests informes previs lesiona l'autonomia local i vulnera els articles 137 CE i 84.1 i 86.3 EAC. Per la seva part, els diputats del Grup

Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya entenen que l'especificació de quan els municipis podran exercir competències diferents de les pròpies vulnera l'article 160.1.b EAC, que atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals.

D'entrada, però, hem de descartar la vulneració d'aquesta competència estatutària ja que, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic segon, l'Estat pot delimitar amb caràcter de nucli bàsic les competències que poden correspondre als municipis a l'empara de l'article 149.1.18 CE.

A parer d'aquest Consell, el fet que perquè els ens locals exerceixin competències diferents de les pròpies i les delegades s'hagi de tenir en compte, d'una banda, que no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal i, de l'altra, que no comporti una execució simultània del mateix servei públic per una altra administració, constitueix un mitjà legítim de vetllar pel compliment de la legislació sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, amb el benentès que no afegeix cap requeriment especial sinó que es limita a remetre's als que conté la Llei orgànica 2/2012.

Pel que fa als dubtes sobre el caràcter vinculant dels informes de les administracions competents, que exigeix el darrer incís de l'apartat 4, ja podem avançar que tampoc no vulnera l'autonomia local ja que, com veurem tot seguit, aquests informes constitueixen controls específics, admesos per la jurisprudència constitucional. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha afirmat que el principi d'autonomia local és compatible amb l'existència d'un control de legalitat sobre l'exercici de les competències, i que, en canvi, «[...] no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado

u otras Entidades territoriales» (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3). Per tant, amb caràcter general admet els controls que estiguin previstos a la llei, que vetllin per la legalitat, siguin concrets i puntuals i que tinguin per objecte actes en els quals incideixin interessos supralocals. Així ho estableix també l'article 86.4 EAC quan afirma que els actes i els acords adoptats pels municipis no poden ser objecte de control d'oportunitat per cap altra administració.

Doncs bé, si traslладem aquesta doctrina al precepte que ara ens ocupa, podem afirmar que es tracta de dos informes que tenen com a finalitat evitar que no es posi en risc la sostenibilitat financera i que, això, d'acord amb el primer incís del mateix apartat 4, s'ha de lligar de forma indissociable al compliment dels «requerimientos de la legislación sobre estabilidad presupuestaria i sostenibilidad financiera». Per aquesta raó, hem de concloure que es tracta d'un control constitucionalment legítim admès per l'anterior jurisprudència constitucional.

En conseqüència, l'apartat 4 de l'article 7 LRBRL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

4. Apartats 3 i 4 de l'article 10 LRBRL, modificat i afegit, respectivament, per l'article primer, apartat quatre, LRSAL.

L'article 10 estableix que l'Administració local i les altres administracions públiques han d'ajustar les seves relacions recíproques als deures d'informació mútua, col·laboració, coordinació i respecte als àmbits competencials respectius. Pel que fa específicament a la coordinació, disposa que aquesta és procedent quan les activitats o els serveis locals transcendeixin l'interès propi de les entitats, incideixin o condicionin rellevantment els de les dites administracions o siguin concurrents o complementaris dels d'aquestes. Ara la LRSAL modifica l'apartat 3 (que

passa a ser el núm. 4) i ho fa en el sentit que allà on deia que les funcions de coordinació no havien d'afectar, en cap cas, l'autonomia de les entitats locals, ara diu que han de ser compatibles amb la dita autonomia; i afegeix un nou apartat (amb el núm. 3), segons el qual la coordinació de les entitats locals ha de tenir per objecte, en especial, l'assegurament del compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

La sol·licitud de la desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, qüestiona aquests dos nous apartats perquè, a parer seu, suposen una vulneració del principi d'autonomia local.

Per tal de resoldre els dubtes plantejats pels sol·licitants respecte d'aquest precepte, haurem de partir de la jurisprudència constitucional consolidada, segons la qual la utilització de tècniques de cooperació o de coordinació no altera la titularitat de la competència, ni tampoc, és clar, el d'autonomia local. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha recordat que la coordinació orientada a prevenir i a flexibilitzar les disfuncions derivades de l'exercici de les competències de les diverses administracions públiques no pot alterar l'exercici de les competències pròpies dels ens que així es relacionen (STC 214/1989, FJ 20), per tant, centrada en la correcció d'aquelles possibles disfuncions, la coordinació en res afecta la mateixa autonomia local.

Segons la nostra opinió, el precepte que ens ocupa no vulnera aquesta regla en tant que es limita a assenyalar que, entre altres objectius, la coordinació té també el d'assegurar el compliment de l'estabilitat pressupostària; i ho fa, a més, sense establir cap mesura concreta d'intervenció, de manera que, una vegada més, s'ha d'entendre com una referència genèrica a les mesures que preveu la mateixa Llei orgànica 2/2012. Aquest mateix respecte pel principi d'autonomia local hem d'entendre que es produeix amb l'afirmació de

l'apartat 4 quant al fet que les funcions de coordinació «han de ser» compatibles amb l'autonomia de les entitats locals, si ens atenim, com no pot ser d'una altra manera, a la primacia que aquesta darrera ha de tenir, ja que està constitucionalment garantida.

De tot l'anterior podem concloure que els apartats 3 i 4 de l'article 10 LRBRL no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

5. L'article 13 LRBRL, reformat per l'article primer, apartat cinc, LRSAL, ha modificat l'apartat 1 incorporant-hi un nou requisit per a la creació o supressió de municipis i l'alteració de termes municipals, que consisteix en un informe de l'administració que exerceixi la tutela financera. A l'apartat 2 s'afegeix que, per a la creació de nous municipis, els nuclis de població hauran de tenir almenys 5.000 habitants i ser financerament sostenibles. L'apartat 3, que manté íntegrament la redacció anterior, preveu que l'Estat, sens perjudici de les competències de les comunitats autònomes, pot establir mesures de foment de la fusió de municipis amb la finalitat de millorar-ne la capacitat de gestió.

El gruix més important de la modificació se centra en el nou apartat 4 que ara s'incorpora i que té una connexió directa amb l'apartat 3, ja que el desenvolupa directament. Concretament, especifica unes mesures de foment per a la fusió i determina els efectes que aquesta comporta. Aquestes mesures consisteixen en incentius econòmics i de gestió, que es tradueixen, entre d'altres, en la millora en diversos aspectes del seu finançament; la preferència en l'assignació de plans de cooperació; i la dispensa de la prestació de nous serveis obligatoris com a conseqüència de l'augment de població. Quant als efectes, regulats al tercer paràgraf d'aquest mateix apartat 4, ens limitarem a destacar: la integració de territoris, poblacions i organitzacions i la previsió expressa que no se'n pot derivar cap increment de la massa salarial (lletra a); la subrogació del municipi resultant en els

drets i obligacions dels anteriors municipis (lletra *d*); i la possibilitat de creació d'un fons amb comptabilitat separada on s'inclouin els béns, drets i obligacions que es considerin liquidables si un municipi es trobés en situació de dèficit.

Finalment, l'apartat 5 atribueix a les diputacions o entitats equivalents, en col·laboració amb la comunitat autònoma, la funció de coordinació i supervisió de la integració dels serveis resultants; i l'apartat 6 preveu que el conveni de fusió sigui aprovat per majoria simple de cadascun dels plens dels municipis fusionats.

La sol·licitud del Govern considera que el precepte que ara es dictamina «té en el seu conjunt, un grau de detall que excedeix l'àmbit de la competència estatal ex art. 149.1.18^a CE sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i en aquesta mesura vulnera les competències exclusives que els arts. 151 i 160 de l'EAC atribueixen a la Generalitat de Catalunya en matèria d'organització territorial i de règim local». Afegeix que la vulneració és especialment notòria en el cas de l'apartat 5, que, com hem vist, atribueix a les diputacions provincials o equivalents les funcions de coordinar i supervisar, en col·laboració amb la comunitat autònoma, la integració dels serveis resultants del procés de fusió de municipis.

Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya fonamenten els seus dubtes en el fet que aquest precepte vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1 EAC, que inclou la creació i la fusió de municipis.

Hem de començar l'examen de l'article 13 LRBRL recordant que la STC 103/2013, de 25 d'abril (recollint la doctrina que anteriorment havia fixat la STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 9), ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre el seu apartat 3, conformant una doctrina jurisprudencial sobre la

competència de l'Estat per a l'establiment de mesures de foment de la fusió de municipis, la qual, en part, ens haurà de servir de base per a la resolució dels dubtes aquí plantejats. Diem «en part» perquè l'article 13 no es limita a facultar l'Estat per fomentar la fusió de municipis, sinó que ara concreta quines són aquestes mesures i, el que és més important, determina els efectes de la fusió, atribuint conjuntament a les diputacions i les comunitats autònomes la coordinació i la supervisió del procés i, al mateix temps, regula el règim d'adopció dels acords.

Com dèiem, l'esmentada Sentència, en resoldre una impugnació anterior sobre aquest mateix apartat de l'article 13, ha entès que «[...] esta actividad de fomento no limita la competencia autonómica para la alteración de términos municipales que pueden acordar conforme a lo establecido en su legislación y con los únicos límites impuestos por los apartados primero y segundo del mismo artículo 13 LRBRL, siendo así que esta actividad de fomento está dirigida no solo a los municipios sino también a las Comunidades Autónomas que son quienes tienen la competencia para materializar estas alteraciones territoriales» (FJ 3.b), tot afegint, en el mateix fonament, que «[...] corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal». Això vol dir que, respectant l'autonomia local, correspon a la Generalitat la competència exclusiva —compartida, en el sentit que li dóna l'alt tribunal— per a l'alteració dels termes dels municipis (art. 151.b EAC), mentre que forma part de la competència bàsica estatal la configuració d'un model municipal comú.

Si traslладem aquesta doctrina al precepte que estem analitzant podem afirmar, respecte de la modificació de l'apartat 2, que l'establiment del requisit consistent que els nuclis de població que han de servir de base per a la creació d'un nou municipi hagin de tenir, almenys, 5.000 habitants, constitueix una norma bàsica en la mesura que permet al «[...] legislador autonómico establecer, a su arbitrio, mayores exigencias de territorio y

población para los municipios de nueva creación» (ibídem). I, per tant, no impedeix el desenvolupament de les competències de la Generalitat sobre alteració de termes municipals (art. 151.b EAC).

A partir d'aquest títol competencial, l'Estat pot oferir beneficis financers per fomentar les fusions voluntàries de municipis, raó per la qual examinarem a continuació el règim que preveu el precepte objecte de dictamen.

Hem de començar per distingir, d'una banda, la determinació d'unes mesures específiques de foment (lletres *a* a *g* del segon paràgraf) a les quals resulta aplicable la jurisprudència constitucional que ha afirmat que aquesta activitat de foment no limita la competència de les comunitats autònomes per alterar els termes municipals, la qual cosa poden «acordar conforme a lo establecido en su legislación y con los únicos límites impuestos por los apartados primero y segundo del mismo artículo 13 LRBRL»; i, de l'altra, la regulació dels efectes que comporta la fusió (lletres *a* a *f* del paràgraf tercer). En aquest darrer punt, com admet l'escrit de sol·licitud de dictamen presentat pel Govern, l'Estat té la competència per regular les bases del règim d'alteració dels termes municipals, ja que és qui pot optar per un determinat model municipal.

Després de les consideracions efectuades, el nostre examen s'haurà de centrar precisament a determinar si la regulació que es conté en aquest paràgraf té caràcter bàsic o no. Sobre això ja podem avançar la nostra resposta afirmativa, atès que els efectes que s'hi preveuen (la integració de territoris, poblacions i organitzacions; la subrogació; l'establiment d'un òrgan de govern transitori; la possibilitat que, per acord dels municipis, puguin funcionar com a organització descentralitzada, i, finalment, l'aspecte pressupostari) es poden considerar un mínim comú indispensable, que permet ser desenvolupat per les comunitats autònomes. Tot això, salvant que s'hagi de tenir en compte la doctrina constitucional relativa a la potestat

de despesa de l'Estat quan es projecta sobre competències de les comunitats autònomes i la necessària intervenció que aquestes han de tenir en el seu desenvolupament i execució (per totes, STC 13/1992, de 6 de febrer).

En canvi, pel que fa a l'apartat 5, entenem que l'atribució de funcions de coordinació a les diputacions provincials o entitats equivalents vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de creació, supressió i alteració de termes dels municipis (art. 151.b EAC), ja que les funcions de coordinació i supervisió del procés d'integració dels serveis resultants s'han d'entendre incloses en la mateixa competència autonòmica sobre fusió de municipis. A més, també vulnera l'article 160.1.a EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat.

A l'últim, entrant en l'anàlisi de l'apartat 6, el qual, segons hem avançat, estableix que el conveni de fusió s'ha d'aprovar per majoria simple de cadascun dels plens dels municipis fusionats, considerem que constitueix legislació bàsica, ja que un dels aspectes substancials del model d'autonomia local garantit a tot l'Estat es refereix al funcionament democràtic dels òrgans de govern de les corporacions locals i, dintre d'aquest, «a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores» (STC 33/1993, d'1 de febrer, FJ 3). En aquest cas, entenem que ho és la simplificació de les majories necessàries per a la presa de l'acord de fusió, que és uns dels instruments que han de servir per implantar un nou model municipal, a través de la reducció del nombre de municipis amb l'objectiu de millorar la capacitat de gestió dels afers públics municipals.

De tot l'anterior podem concloure que l'apartat 5 de l'article 13 LRBRL vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 151.b i 160.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

6. En aquest apartat, examinarem, d'una banda, l'article 25 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat vuit, LRSAL; la supressió de l'article 28 per l'apartat onze de l'article primer, LRSAL; la disposició addicional onzena, conjuntament amb les disposicions transitòries primera, segona i tercera LRSAL, tots referits a les competències pròpies dels municipis. I, de l'altra, la disposició addicional quinzena.

A) L'article 25 LRBRL determina, amb caràcter bàsic, l'abast de les matèries sobre les quals els municipis exerciran les competències pròpies. D'acord amb el seu contingut, podem avançar que la reforma limita significativament la llista de matèries que fins ara eren objecte d'aquestes competències. Així, les novetats més destacades que aquest precepte presenta respecte de la regulació anterior afecten, fonamentalment, la supressió de l'expressió «toda clase», que es referia a les activitats i els serveis que podien promoure els municipis (apt. 1), i també l'eliminació o reformulació d'algunes de les competències que fins ara podien assumir (apt. 2), com són les relatives a: l'educació, en què l'abast de les matèries competencials es formula de manera reduïda, substituint, entre d'altres, la referida a la participació en la programació de l'ensenyament per la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i la cooperació en l'obtenció de solars, a la qual cosa s'ha d'afegir el manteniment, conservació i vigilància de determinats centres públics; els serveis socials, que abans estaven previstos de forma genèrica i ara se ceneixen a l'avaluació i informació de situacions de necessitats socials i l'atenció immediata a persones en situació de risc d'exclusió social; la sanitat, la referència genèrica a la qual s'elimina i se substitueix per la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, i, finalment, la defensa dels consumidors i usuaris, que se suprimeix.

Igualment, es modifiquen algunes expressions amb l'objectiu de precisar més l'àmbit competencial que s'hi vincula (per exemple, es parla de «planejament» en lloc d'«ordenació urbanística»; l'expressió «pavimentació de vies públiques» se substitueix per «infraestructura viària i altres equipaments de la seva titularitat», i «seguretat en llocs públics» se substitueix per «polícia local»). I també s'incorporen nous àmbits materials com el referit a la promoció, en el terme municipal, de la participació dels ciutadans en l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació.

L'apartat 2 estableix que les competències pròpies dels municipis s'han d'exercir en els termes que determini la legislació estatal i autonòmica (apt. 2) i que la seva determinació resta sotmesa a la reserva de llei (apt. 3). La dita llei haurà d'anar acompanyada d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions afectades i el compliment dels principis d'estabilitat i sostenibilitat financera i eficiència del servei; haurà de preveure també la dotació dels recursos necessaris per assegurar la suficiència financera de les entitats locals i determinar amb precisió el servei o l'activitat local de què es tracti, evitant duplicitats administratives.

El Govern de la Generalitat sosté que l'article 25 LRBRL, en la mesura que estableix una relació taxada i màxima d'àmbits materials en els quals els municipis poden exercir competències pròpies, «ultra excedir l'àmbit de les bases del règim jurídic de les Administracions públiques, limitades a definir el mínim competencial comú a tots els municipis, no respecta les competències municipals pròpies que l'art. 84.2 EAC reconeix». D'altra banda, afegeix que aquesta restricció de l'àmbit d'actuació municipal també podria afectar el contingut essencial de l'autonomia local.

Els diputats del Grup Parlamentari Socialista consideren que la modificació de l'article 25 LRBRL pot vulnerar els articles 86.3 EAC i 140 CE, atès que fan desaparèixer la cobertura jurídica de les competències impròpies i impedeixen actuar als municipis sense problemes financers.

Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya al·leguen que, en entrar a regular les competències dels ens locals, l'article 25 LRBRL vulnera l'article 160.1.b EAC, així com el principi d'autonomia local, perquè, diuen, «perverteix la clàusula d'apoderament general dels municipis continguda en el seu punt primer i segon».

Podria semblar, en una primera aproximació al precepte que estem examinant, atesa la seva literalitat, que la llista de competències pròpies que s'hi conté es formula amb caràcter obert i que, per tant, d'acord amb el conegut binomi bases/desenvolupament, les comunitats autònomes, –els estatuts de les quals ho prevegin– hi poden afegir altres competències pròpies, tot completant les que ha decidit l'Estat amb caràcter bàsic, com ha fet, per a Catalunya, l'article 84.2 EAC, configurant un nucli de competències pròpies assignades estatutàriament als municipis. Diem això perquè, d'una banda, si hom té en compte, aïlladament, l'expressió «en todo caso», emprada per l'apartat 2 per referir-se a les competències que els municipis han d'exercir com a pròpies, podríem pressuposar que aquella llista és un mínim comú, i, de l'altra, perquè, com hem vist també, afirma que aquestes competències municipals s'han d'exercir en els termes previstos per la legislació de l'Estat i la de les comunitats autònomes. Veurem, però, que, d'una interpretació integrada dels preceptes enunciats en l'encapçalament d'aquest apartat, en resulta que aquesta interpretació no és possible.

A l'anterior consideració ens hi porta una interpretació sistemàtica de l'article 25 LRBRL que, d'una banda, té en compte l'article 27.3 LRBRL, que ha convertit el que havien estat competències pròpies dels municipis en

delegables (i que, en la seva integritat, serà objecte d'un examen específic en el punt 8 d'aquest mateix fonament jurídic al qual ens remetem); i, de l'altra, les disposicions transitòries primera, segona i tercera, que regulen les conseqüències d'aquesta supressió de competències per als municipis. Ens referim a l'assumpció automàtica, per part de la comunitat autònoma, de les competències en matèria de sanitat i serveis socials, que fins ara havien estat competències pròpies dels municipis. Efectivament, la pròpia naturalesa i funcions de les disposicions transitòries, com a normes de dret intertemporal que són, avalen aquesta interpretació, en el sentit que es tracta de preceptes que pretenen facilitar el trànsit de la llei derogada al règim de la nova. En aquest cas, la transició es fa atribuïnt a les comunitats autònomes les competències municipals que, de manera expressa i immediata, han perdut els municipis pel fet que, segons l'article 25 LRBRL, ara vigent, han deixat de tenir la condició de pròpies. El mateix succeeix amb alguns dels serveis obligatoris que es prestaven fins ara i que ja no s'incorporen a la llista de l'article 26 LRBRL, al qual farem referència més endavant.

D'aquí que ja puguem avançar que la nova regulació que, amb caràcter bàsic, fa l'article 25 LRSAL de les competències pròpies municipals impedeix que pugui ser ampliada per les comunitats autònomes.

Així, la disposició transitòria primera LRSAL, respecte de les competències relatives a la participació en la gestió de l'atenció primària de la salut (que d'acord amb l'article 25 LRBRL, com hem vist, han deixat de ser competències pròpies), estableix, sense cap mena d'excepció, l'efecte legal de l'assumpció automàtica de la seva titularitat per les comunitats autònomes (apt. 1), mitjançant un règim progressiu en el temps (apt. 2) i preveient la possibilitat de tornar-les a transferir als municipis o a les diputacions —ara com a delegades— segons el que preveu l'article 27 LRBRL. A l'apartat 5, fent remissió a les normes reguladores del sistema de

finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals, estableix que cada any que passi sense que les comunitats autònomes hagin assumit el desenvolupament del vint per cent dels serveis que preveu aquesta mateixa disposició o, si escau, n'hagin acordat la delegació, els serveis els continuarà prestant el municipi o la diputació provincial a càrrec de la comunitat autònoma. En el cas que aquesta no transferís les quanties necessàries, preveu la pràctica de retencions en les transferències que els corresponguin per aplicació del seu sistema de finançament, tenint en compte el que disposi la seva normativa reguladora.

Un règim pràcticament calcat es preveu a la disposició transitòria segona LRSAL en relació amb l'assumpció per la comunitat autònoma de competències relatives a serveis socials, respecte de la qual, a més, els diputats del Grup Parlamentari Socialista sostenen que l'exclusivitat d'aquestes competències (art. 166 EAC), per si sola, ja faria que la potestat d'introduir algun canvi normatiu respecte a la titularitat competencial d'aquestes correspongués, en tot cas, al legislador autonòmic, no al legislador estatal.

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

Per la seva banda, la disposició transitòria tercera LRSAL, que obeeix a la mateixa sistemàtica, tot i que referida expressament a la prestació de determinats serveis municipals d'inspecció sanitària (escorxadors, indústries alimentàries i begudes) que, fins aleshores, prestaven els municipis, es limita a establir un termini de sis mesos perquè les comunitats autònomes assumeixin la prestació d'aquestes serveis.

Així, doncs, l'anàlisi conjunta de l'article 25 LRBRL i de les disposicions (addicional i transitòries), que sintèticament acabem d'exposar, permet constatar l'existència d'una relació directa entre l'eliminació de competències que fins aleshores havien estat pròpies dels municipis i l'assumpció d'aquestes per la comunitat autònoma, la qual cosa ens confirma que estem davant d'una concepció de la legislació bàsica, no de mínims, sinó fixadora d'un màxim competencial. Per aquesta raó, en no deixar marge a la Generalitat perquè les pugui ampliar, vulneren l'article 160.1.b EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

En efecte, en tractar-se de matèria de competència compartida, és evident que el legislador català ha de poder determinar també un nucli de competències pròpies dels municipis que completi la llista fixada pel legislador estatal, tasca en la qual ha de respectar el que disposa l'article 84.2 EAC. Per tant, l'Estat no està legitimat, a l'empara de la normativa bàsica, per reordenar el sistema competencial amb afectació de les competències estatutàriament reconegudes als municipis de l'àmbit territorial de Catalunya com a pròpies, si no és en garantia de l'autonomia local; i, evidentment, aquest no és el cas previst en els preceptes que acabem d'analitzar, perquè el que fan, precisament, és sostreure competències als municipis.

Ultra això, atès que totes les disposicions examinades en aquest apartat tenen en comú que disposen sobre les competències sectorials que,

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

L'anterior conclusió comporta que no calgui entrar en la consideració de si resulta o no vulnerada l'autonomia financera de la Generalitat, que garanteixen els articles 156 CE i 201.2 EAC.

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

B) La disposició addicional quinzena LRSAL mereix un esment a part. A parer nostre, es tracta d'una norma absolutament oberta que, fins i tot, es podria qualificar d'incompleta, ja que no precisa el supòsit de fet al qual serà d'aplicació, és a dir, no concreta els casos en què les comunitats autònomes hauran d'assumir la titularitat de les competències relatives a l'educació. Es limita a establir que seran les normes del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals les que hauran de fixar els termes en què les dites comunitats assumiran la titularitat d'unes competències que, paradoxalment, continuen sent pròpies dels municipis

(art. 25.2.n LRBRL), per la qual cosa, afegeix, es preveurà el corresponent traspàs de mitjans econòmics, materials i de personal.

Per bé que hom podria pensar que en el rerefons de la norma hi ha latent una sanció al possible incompliment, pels municipis, de la normativa sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, res d'això s'hi pot llegir, sinó que, senzillament, estableix, encara que sigui per via de remissió, l'assumpció, per la comunitat autònoma, d'una competència que es pròpia dels municipis. Aquesta norma, a banda d'entrar en contradicció amb l'article 25 LRBRL, segons el qual, la competència, que ara s'anuncia que se sostreu, ha de correspondre, en tant que pròpia, als municipis, vulnera també de forma flagrant el principi d'autonomia local contingut a l'article 140 CE i estatutàriament reconegut a l'article 86.3 EAC, ja que permet privar els municipis de l'exercici d'una competència que tenen encomanada com a pròpia.

A més, la previsió que les comunitats autònomes puguin assumir —en uns termes que no es concreten— la titularitat d'una competència municipal en cap cas es pot considerar legislació bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques, perquè no respon al caràcter comú i principal que és propi d'aquesta mena de legislació.

En conseqüència, la disposició addicional quinzena LRSAL vulnera els articles 140 CE i 84.2 i 86.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

C) Finalment, cal que ens referim a la supressió de l'article 28 LRBRL, qüestionada pels diputats del Grup Parlamentari Socialista. Aquest precepte, segons la jurisprudència constitucional, no ampliava notablement l'àmbit competencial dels municipis, sinó que contenia una clàusula general que els autoritzava a complementar les activitats pròpies d'altres administracions públiques (STC 214/1989, FJ 12). Ara bé, no obstant la seva desaparició, les

competències exercides en virtut d'aquesta clàusula podrien quedar en part encabides en el nou article 7.4 LRBRL, quan parla, com hem vist abans, de competències diferents de les pròpies i de les delegades.

Pel que ara interessa, des de la perspectiva de la constitucionalitat de la supressió de l'article 28, hem de recordar que la doctrina constitucional interpreta que la institució de l'autonomia local necessita de competències pròpies rellevants en àmbits d'interès local, però no requereix l'atribució d'una clàusula competencial genèrica, com la que ara s'examina, que, a més, es projecta sobre un àmbit de matèries que no pertanyen al nucli del de les competències pròpies municipals.

En conclusió, la supressió de l'article 28 LRBRL no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

7. L'article 26 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat nou, LRSAL, estableix els serveis que, de forma obligatòria, han de prestar els municipis, i regula les formes d'intervenció de la diputació provincial, o l'entitat equivalent, en aquesta prestació, principalment per coordinar-la i reduir-ne el cost efectiu.

En concret, l'apartat 1 d'aquest article 26 estableix aquests serveis municipals mínims, per trams de població, amb alguns canvis respecte de la regulació anterior (com ara la supressió, per a tots els municipis, del control d'aliments i begudes; del servei de mercat en els de més de 5.000 habitants; i de la prestació de serveis socials en els de més de 20.000 habitants). Amb caràcter general, l'apartat 2 disposa que, en els municipis de menys de 20.000 habitants (que constitueixen la majoria), les diputacions provincials o entitats equivalents passin a coordinar la prestació dels serveis de recollida i tractament de residus, abastiment d'aigua potable a domicili, tractament d'aigües residuals i neteja viària, entre d'altres. L'esmentada coordinació es

concreta en el fet que les diputacions han de proposar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, amb la conformitat dels municipis afectats —això és important retenir-ho—, la forma de prestació del servei, que podrà consistir en la prestació directa per part de la diputació (amb repercussió als municipis del cost efectiu en funció de l'ús que en facin) o la implantació de fórmules de gestió compartida a través de consorcis, mancomunitats o d'altres. Es preveu, finalment, que quan el municipi justifiqui, davant la diputació, que pot prestar aquests serveis a un cost efectiu més baix i la diputació ho consideri acreditat, el municipi mateix podrà assumir la prestació i la coordinació del servei.

Els dubtes del Govern se centren en l'apartat 2, entenent que «excedeix la competència estatal per fixar les bases del règim jurídic de les Administracions Públiques (art. 149.1.18 CE) i vulnera la competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de règim local (art. 160 EAC), a banda d'afectar també el contingut essencial de l'autonomia local garantida per la Constitució i l'EAC».

La sol·licitud dels diputats del Grup Parlamentari Socialista qüestiona que hagi desaparegut la referència al fet que aquests serveis poden ser prestats pel mateix municipi o bé de manera associada. Concretament, entenen que això «suposa debilitar les fórmules associatives municipals i inclou una vulneració a l'article 87.2 de l'EAC que determina el dret que tenen els municipis a associar-se amb altres i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i per a complir tasques d'interès comú». A banda de l'anterior, al·lega que l'apartat 2 suposa un desapoderament potencial dels serveis municipals obligatoris i, per tant, va «contra del Principi d'Autonomia Local de l'article 137 de la CE i els articles 84.1 i 86.3 EAC, i la tesi del Tribunal Constitucional, segons la qual el nucli essencial de l'autonomia local són aquests serveis municipals obligatoris».

Finalment, la sol·licitud dels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya argumenta que la modificació que introdueix l'article 26 LRSAL vulnera la competència exclusiva de la Generalitat continguda a l'article 160.1.c EAC, perquè modifica els serveis mínims preexistents dels municipis.

Començant pel retret en el qual coincideixen les tres sol·licituds, relatiu al fet que l'apartat 2 excedeix el caràcter bàsic, que és al que s'ha de limitar el legislador estatal, hem de recuperar aquí el cànon que ha quedat exposat en el fonament jurídic anterior, segons el qual hi ha un nucli bàsic i indisponible que defineix l'autonomia local com a tal, que correspon configurar al legislador estatal bàsic, podent-ho fer amb més o menys amplitud en funció dels criteris que en cada cas s'hagin de considerar. Pel que ara interessa, hem de recordar també que la doctrina constitucional ha considerat que la prestació dels serveis mínims obligatoris forma part del nucli essencial de l'autonomia local.

A partir d'aquí, una primera aproximació a l'esmentat article 26 LRBRL ens permetria afirmar que, atès que la mateixa norma exigeix que la coordinació no es pot dur a terme sense la conformitat dels municipis afectats, no es produeix cap excés de les bases i tampoc és menysté l'autonomia local. Efectivament, identificada aquesta amb els contorns que ha descrit el Tribunal Constitucional, és a dir, com el conjunt de competències atribuïdes als municipis i que porta implícita la capacitat de cada un d'aquests d'adoptar les decisions que consideri oportunes per a la configuració del seu sistema de prestació de serveis, és clar que, en demanar la conformitat del municipi afectat, es respecta la seva capacitat decisòria.

Quant al paràgraf segon de l'apartat 2, cal, però, fer esment a la intervenció del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en tot el procediment que s'hi preveu, ja que es l'òrgan al qual es fa la proposta i el que decideix sobre

el seu contingut, limitant la intervenció de les comunitats autònomes a l'emissió d'un informe. Aquestes previsions excedeixen el que materialment s'ha de considerar com a norma bàsica perquè afecten un aspecte de l'organització de les competències executives de les comunitats autònomes en les seves relacions amb els ens locals. En concret, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC.

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

En conseqüència, el paràgraf segon de l'apartat 2 de l'article 26 LRBRL vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE; i el paràgraf tercer del mateix apartat 2 vulnera l'autonomia municipal garantida pels articles 140 CE i 84.1 i 86.3 EAC.

8. Els articles 27 i 57 bis LRBRL, redactats per l'article primer, apartats deu i disset, LRSAL, i la disposició addicional novena LRSAL.

En aquest apartat centrarem el nostre examen en els articles i la disposició ressenyats en la rúbrica, tots referits a les competències delegades, que són aquelles que, sense haver-se atribuït amb caràcter de pròpies en l'article 25 LRBRL, tant l'Estat com les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves respectives competències, n'encomanen la regulació, la gestió, el control i la prestació als municipis.

A) Començant per l'article 27 LRBRL, hem de dir que regula la delegació de competències de l'Estat o de les comunitats autònomes en els municipis, vinculant-la als principis d'estabilitat i sostenibilitat financera. Aquesta vinculació es tradueix en una altra exigència que s'hi relaciona directament, com és que caldrà adjuntar-hi una memòria econòmica (apt. 1); exigeix també que, quan es deleguin competències en dos o més municipis de la mateixa província, es faci amb criteris homogenis (apt. 2); per la seva banda, l'apartat 3 conté una llista, no exhaustiva, de fins a quinze matèries que poden ser objecte de delegació, en què s'han de seguir igualment criteris homogenis. Així mateix, obliga que la delegació vagi acompanyada del finançament corresponent, tot establint que caldrà una dotació pressupostària adequada i suficient, i sancionant amb la nul·litat l'incompliment d'aquestes previsions (apt. 6). Finalment, determina que la disposició o acord de delegació ha de contenir les causes de revocació o renúncia de la delegació, i que ha d'incloure entre les causes de renúncia l'incompliment de les obligacions financeres per part de l'administració delegant o la impossibilitat sobrevinguda de dur a terme la delegació sense menyscapte de l'exercici de les seves competències (apt. 7).

El Govern centra els seus dubtes en l'apartat 3. Considera que sotmet la delegació a uns criteris homogenis, que el precepte no determina, la qual cosa, constituïria un excés de la competència estatal per a la fixació de les bases i una vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'autoorganització i de règim jurídic de les administracions públiques catalanes (art. 150 i 159 EAC); i, en la mesura que, entre les competències que a títol enunciatiu relaciona l'esmentat apartat 3 de l'article 27 LRBRL, s'inclouen competències que segons l'article 84.2 EAC són competències pròpies dels municipis, com ara les relatives a la prestació de serveis socials, que l'article 27.3.c LRBRL inclou com a delegable i, en canvi, l'article 84.2.m EAC declara de competència pròpia dels governs locals, o bé les relatives a

l'àmbit de l'ensenyament (lletres *e*, *f* i *h*) de l'article 27.3 LRBRL, que segons l'article 84.2.g EAC també són competències pròpies dels governs locals.

Els diputats del Grup Parlamentari Socialista consideren que l'article 27 LRBRL podria entrar en conflicte amb l'article 4.2 de la Carta Europea d'Autonomia Local, en limitar la plena capacitat que tenen les autoritats locals per exercir la seva iniciativa.

A l'últim, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya al·leguen que el precepte vulnera la lletra *a* de l'article 160.1 EAC, el qual disposa que les tècniques de relació i col·laboració entre la Generalitat i els municipis són competència exclusiva de la Generalitat, cosa que impossibilitaria que, mitjançant llei estatal, es pugui regular aquesta matèria.

Un cop descrits els diferents arguments de les sol·licituds, començarem el nostre examen, precisament, per la darrera de les qüestions plantejades, tot descartant, ja d'entrada, que es produeixi una vulneració de l'article 4 de la Carta Europea d'Autonomia Local, que, com sabem, constitueix un límit que el legislador bàsic estatal ha de respectar a l'hora de determinar el nucli d'autonomia local que garanteix l'article 140 CE. Com afirmen els diputats, l'esmentada Carta estableix que les entitats locals han de gaudir de plena llibertat per a l'exercici de la seva iniciativa en qualsevulla matèria que no hagi estat exclosa, i preveu, específicament, per al cas de les competències delegades, que aquestes han de ser plenes i completes i que no poden ser limitades per una altra autoritat central o regional. No obstant l'anterior, cal recordar que aquest mateix precepte aclareix que les competències encomanades als ens locals només poden ser limitades per una altra autoritat central o regional dins l'àmbit de la llei; i que, específicament per a les competències delegades, l'article 8.2 de la mateixa Carta admet que hi pugui haver un control de l'autoritat que les hagi delegat. Això ens porta a concloure que el règim de control que l'article 27 LRBRL reserva per a

l'autoritat delegant (previst també en la redacció anterior) troba empara precisament en l'esmentat article 4 de la Carta Europea, pel fet mateix que estem davant de competències que afecten els interessos d'altres administracions públiques, a més dels estrictament locals.

Proseguim l'examen d'aquest mateix article 27 LRBRL, però ara des de l'òptica competencial. Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya formulen un retret general referit al fet que l'Estat no pot regular la delegació de competències perquè aquesta matèria pertany a les tècniques de relació i col·laboració entre la Generalitat i els municipis, que l'article 160.1.a EAC atribueix en exclusiva a la Generalitat. En aquest punt, hem de recuperar novament la jurisprudència constitucional que ha admès la delegació de competències als municipis com a tècnica de col·laboració entre aquests, l'Estat i les comunitats autònomes (STC 84/1982, de 23 de desembre, FJ 4, i 214/1989, FJ 11). Així mateix, com ha quedat exposat en el fonament jurídic segon, les previsions de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en matèria de règim local, tot i configurar-se com a competències exclusives, han de tenir en compte la competència bàsica que correspon a l'Estat en virtut de la reserva de l'article 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 36).

Això vol dir que l'Estat pot fixar les bases (enteses, recordem-ho, com a fixació del comú denominador normatiu necessari per assegurar la unitat fonamental prevista per les normes del bloc de la constitucionalitat que fixen la distribució de competències [per totes, STC 48/1988, FJ 3]), que, en l'àmbit del règim local, es projecten sobre els aspectes institucionals (organitzatius i funcionals), així com sobre les competències dels ens locals (STC 240/2006, de 20 de juliol, FJ 8, i 103/2013, de 25 d'abril, FJ 4). En aquest cas, la possibilitat de desenvolupament de la normativa bàsica es compleix, atès el caràcter obert de la delegació, el qual deriva tant de la seva

naturalesa potestativa com de la llista de mínims de competències delegables.

Resta, finalment, per analitzar l'al·legació del Govern que qüestiona l'apartat 3 per dos motius diferents: el primer, perquè comporta un excés per part de les bases estatals, que deriva de la manca de concreció dels criteris d'homogeneïtat; i, el segon, perquè inclou com a delegables competències que, d'acord amb l'article 84.2 EAC, ja són pròpies dels municipis: en concret, les contingudes a les lletres *c*, *e*, *f*, i *h* de l'article 27.3 LRBRL, que es correspondrien amb les lletres *m* i *g* de l'esmentat article 84.2 EAC.

En relació amb la falta de concreció dels criteris d'homogeneïtat, entenem que el caràcter obert que, segons hem vist, ha de caracteritzar les bases fixades per l'article 27 LRBRL comporta que hagi de ser la mateixa autoritat delegant, en el nostre cas la Generalitat, pel que fa a les competències autonòmiques, la que fixi els criteris d'homogeneïtat pels quals s'ha de regir, atenent a la classe o naturalesa de la competència delegada i també als possibles elements de semblança que hi pugui haver entre els municipis delegataris.

En canvi, pel que fa a la inclusió com a delegables de competències que, per decisió estatutària (art. 84.2 EAC), ja són competències pròpies dels municipis, ens hem de remetre al que hem dit en examinar l'article 25 LRBRL. Allà hem conclòs que les competències pròpies dels municipis estaven determinades per l'Estat i pels estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes que continguessin aquesta previsió.

En conseqüència, hem d'entendre que les lletres *c*, *e*, *f*, i *h* de l'article 27.3 LRBRL, que preveuen com a delegables competències que les lletres *g* i *m* de l'article 84.2 EAC considera pròpies dels municipis a Catalunya, contradiuen aquest precepte estatutari, juntament amb l'article 86.3 EAC i no poden tenir

el caràcter de norma bàsica per a Catalunya i, per tant, vulneren l'article 160.1.b EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

B) L'article 57 bis LRBRL, incorporat per l'apartat disset de l'article primer LRSAL, estableix una garantia de pagament en l'exercici de les competències delegades. Així, d'una banda, preveu que les delegacions de competències de les comunitats autònomes als ens locals i els convenis de col·laboració entre comunitats autònomes i ens locals que impliquin obligacions financeres o compromisos de pagament a càrrec d'aquelles hauran d'incloure una clàusula de garantia consistent en l'autorització a l'Estat per tal que pugui aplicar retencions en les transferències corresponents del sistema de finançament (apt. 1). Conté també una regla, més aviat pròpia d'una disposició transitòria, referida als acords o les delegacions que estiguessin prorrogats a l'entrada en vigor de la Llei, en què s'estableix que només es podran tornar a prorrogar si s'hi inclou la referida clàusula de garantia (apt. 2). Finalment, el precepte examinat remet la regulació del procediment per a l'aplicació de les retencions esmentades a una futura ordre del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (apt. 3).

El Govern de la Generalitat entén que la previsió d'aquesta garantia suposa una vulneració de l'autonomia i de la suficiència financera de la Generalitat (art. 156 CE i 201.2 i 202.1 EAC).

Per la seva banda, la sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sosté que el precepte incorre en un excés competencial perquè entra a regular aspectes relatius a la delegació de competències, que és matèria exclusiva de la Generalitat. Ho fonamenta en l'article 160.1.c EAC, el qual preveu que les modalitats de prestació dels serveis públics són competència exclusiva de la Generalitat.

En primer lloc, hem de descartar que l'article 57 bis LRBRL incorri en l'excés competencial que denunciem els diputats, ja que no regula pròpiament la delegació de competències (regulació que es conté a l'art. 27 LRBRL, al pronunciament sobre el qual ens remetem), sinó que es refereix a aspectes que afecten el pagament dels compromisos assumits a partir de les delegacions o dels convenis subscrits. Concretament, es tracta d'una mesura que complementa allò previst a l'article 27.6 LRBRL, que, com hem vist, exigeix que hi hagi consignada la corresponent dotació pressupostària. Ara, el precepte que estem examinant vol reforçar aquella previsió afegint una garantia de pagament mitjançant la qual es fa constar en la mateixa delegació que la comunitat autònoma delegant autoritza l'Estat per aplicar les esmentades retencions en les transferències que li pertocin en el sistema de finançament.

D'acord amb això, podem dir que aquesta clàusula de garantia, que s'ha d'incloure en tots els convenis de delegació que ara s'examinen, possibilita un control de caràcter genèric de supervisió per part de l'Estat que, en darrer terme, l'autoritza per retenir unilateralment el pagament de les transferències degudes a les comunitats autònomes i destinar-les als ens locals que siguin creditors de les quanties estipulades en els esmentats convenis. I això anterior, amb la finalitat de garantir el finançament de les competències delegades als ens locals. No hi ha dubte que, per la seva naturalesa i efectes, es tracta d'una previsió que interfereix en les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes i que, consegüentment, hauria d'observar la garantia addicional de regular-se mitjançant llei orgànica, tal com exigeix l'article 157.3 CE. Per tant, des d'aquesta perspectiva, entenem que l'article 57 bis LRBRL vulnera la reserva de llei orgànica en matèria financera. D'altra banda, el fet que la previsió d'aquesta facultat es contingui en una clàusula convencional no és suficient per titllar-la de voluntària, ja que és d'imposició obligatòria per a tots els convenis de delegació que se celebrin entre les comunitats autònomes i els ens locals. De

fet, el caràcter general de la seva inclusió fa pensar en una mena de control genèric per part de l'Estat en aquest àmbit d'actuació.

A més, pel que fa al marc constitucional i estatutari en el qual s'insereix aquesta qüestió, hem de recordar que l'article 156.1 CE reconeix l'autonomia financera de les comunitats autònomes per acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la hisenda estatal i de solidaritat. I que aquesta concepció s'incorpora de forma semblant a l'article 201.2 EAC, segons el qual el finançament de la Generalitat es regeix «pels principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, i també pels principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les esmentades administracions».

D'altra banda, tal com hem dit en el DCGE 7/2012, de 8 de juny, seguint doctrina constitucional, l'autonomia financera constitueix un element essencial del dret a l'autonomia política i administrativa que la Constitució reconeix a les nacionalitats i regions per a la gestió dels seus interessos respectius (art. 2 i 137 CE), que «suposa la pròpia determinació i ordenació dels ingressos i de les despeses necessàries per a l'exercici de les seves funcions» (FJ 4). Amb relació a la imposició de mesures unilaterals per part de l'Estat, com la que ara ens ocupa, ens podem remetre a un altre supòsit, dictaminat també recentment en el DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 3), que amb les corresponents diferències (ja que llavors es tractava d'una modificació de la LOFCA) plantejava un tema semblant, de retenció o deducció per part de l'Estat dels imports satisfets per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes. De la mateixa manera que en l'esmentat Dictamen, entenem que les mesures de coordinació de l'Estat en l'àmbit financer s'han d'assolir preferentment a través de mecanismes més adequats als principis que hem vist que inspiren l'ordenació de la hisenda en l'Estat autonòmic (col·laboració, solidaritat i lleialtat

constitucional). Així mateix, l'autonomia financera comporta, entre d'altres, gaudir de plena autonomia de despesa per aplicar lliurement els recursos, sense controls externs, i d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern, entre els quals es troben els ingressos procedents de transferències i assignacions amb càrrec als pressupostos de l'Estat (art. 202.2 i .3 EAC). Per tant, l'adopció unilateral d'un mecanisme de retenció de diners dels quals, d'acord amb el sistema de finançament constitucionalment i estatutàriament establert, correspon disposar a les comunitats autònomes, és inconstitucional.

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

C) La disposició addicional novena LRSAL estableix la ineficàcia dels convenis i, en general, de tots els instruments de cooperació que ja estiguin subscrits entre l'Estat i les comunitats autònomes en el moment de l'entrada en vigor de la Llei i que incloguin finançament dels serveis que prestin per delegació de competències diferents de les de l'article 27 LRBRL o diferents de les pròpies que enumera l'article 25 LRBRL, si en data 31 de desembre de 2014 no s'han adaptat a les seves previsions. L'apartat 2 disposa un règim específic d'adaptació per als instruments de col·laboració subscrits per la UNED.

El Govern considera que la norma de l'apartat 1 és inconstitucional perquè vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'autoorganització i de règim local (art. 150 i 160 EAC), i perquè afecta també l'autonomia local, que inclou la competència municipal per cooperar amb altres administracions públiques (art. 87.2 EAC). Sosté, finalment, que, en no especificar els termes en què s'ha de produir l'adaptació des convenis i altres instruments de

cooperació, suposa una infracció del principi de seguretat jurídica proclamat a l'article 9.3 CE.

La previsió d'adaptació dels instruments de cooperació ja subscrits pel l'Estat o per les comunitats autònomes amb les entitats locals en el moment d'entrada en vigor de la LRSAL a les posicions de la mateixa Llei no vulnera, per aquest sol fet, les competències de la Generalitat. Només si les noves prescripcions contingues en la Llei que estem dictaminant —que, per cert, no concreta— a les quals aquests instruments s'han d'adaptar fossin contràries a la Constitució o vulneressin les competències de la Generalitat és podria dir que, per la remissió que hi fa, en la mateixa mesura i pel mateix motiu, ho seria també aquesta disposició addicional.

Així que haurem de determinar, almenys pel que fa als convenis de delegació de competències, si les previsions legals a les quals els convenis ja subscrits s'han d'adaptar, que podem identificar, fonamentalment, amb l'article 57 bis, han superat o no el nostre examen de constitucionalitat. Sobre això, n'hi haurà prou amb recordar que hem conclòs que l'esmentat precepte vulnera l'autonomia financera de la Generalitat en la mesura que es preveu una retenció d'ingressos per part de l'Estat dels quals correspon disposar a la Generalitat.

Per tant, el nostre pronunciament sobre la inconstitucionalitat de l'article 57 bis LRBRL l'hem de projectar també sobre la disposició addicional que ens ocupa, en el sentit que l'adaptació dels convenis no podrà comprendre l'abans examinada clàusula de garantia.

En conclusió, l'apartat 1 de la disposició addicional novena LRSAL vulnera el principi d'autonomia financera de la Generalitat (art. 156 CE i 201.2 i 202.2 i .3 EAC).

9. L'article 36 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat tretze, LRSAL, enumera les competències pròpies de les diputacions provincials, addicionant-ne de noves a les fins ara existents. En aquest sentit, afegix la prestació dels serveis de secretaria i intervenció en els municipis de menys de 1.000 habitants (lletra *b*); la prestació del servei de tractament de residus en els municipis de menys de 5.000 habitants i de prevenció i extinció d'incendis en els de menys de 20.000 (lletra *c*); l'exercici de funcions de coordinació en els casos previstos a l'article 116 bis (lletra *e*); l'assistència en la prestació dels serveis de gestió i recaptació tributària i dels serveis de suport a la gestió financera dels municipis de menys de 20.000 habitants (lletra *f*); la prestació de serveis d'administració electrònica i la contractació centralitzada en els municipis de menys de 20.000 habitants (lletra *g*); el seguiment dels costos efectius dels serveis prestats pels municipis de la seva província i, en cas que la diputació provincial detecti que els costos són superiors als dels serveis que aquesta mateixa coordina o presta, ha d'oferir als municipis la seva col·laboració per a una gestió coordinada més eficient que permeti reduir-los (lletra *h*), i, finalment, la coordinació mitjançant conveni amb la comunitat autònoma respectiva, de la prestació del servei de manteniment i neteja dels consultoris mèdics en els municipis amb població inferior a 5.000 habitants.

La modificació afecta també l'apartat 2, al qual, entre altres aspectes, s'afegix un nou paràgraf a la lletra *a*, que diu: «Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos».

Els dubtes del Govern se centren, precisament, en aquest paràgraf de l'apartat 2, perquè incorre en els mateixos vicis d'inconstitucionalitat que l'article 26.2 LRBRL. Ho fonamenta en el fet que «permet que la Diputació

provincial desapereri el municipi de la prestació del serveis municipals obligatoris, si bé en aquest cas sense respectar ni tant sols les exigències de conformitat municipal, informe de la comunitat autònoma, etc., que s'estableixen en l'indicat art. 26.2 LRBRL».

Hem de donar aquí per reproduïts els mateixos arguments que ens han servit per afirmar la inconstitucionalitat del paràgraf tercer de l'article 26.2 LRBRL, quan preveia que el municipi només podia assumir la prestació dels serveis que havien passat a ser coordinats o prestats per la diputació provincial si acreditava que ho faria a un cost efectiu més baix. Ara, l'article 36.2.a (paràgraf tercer), amb el mateix objectiu de garantir el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera, adopta també el criteri del «cost efectiu» que, una vegada més, porta a una reordenació de les competències, de la qual cosa resulta un enfortiment de la posició de les diputacions. Això es tradueix en el fet que la capacitat de cada municipi per adoptar les decisions que cregui més pertinents per prestar els seus serveis, la determinació dels nivells de qualitat d'aquests i també de calcular i repercutir els costos que deriven de la prestació del servei resten subordinades al compliment d'uns requisits econòmics (el cost efectiu del servei).

Així, doncs, bandejant l'autonomia local i sense ni tan sols tenir en compte cap factor de ponderació dels costos que, almenys, permetés una comparació efectiva entre els serveis que coordina o presta la diputació i els que presta el municipi, la norma dictaminada preveu que el pla provincial de cooperació adopti fórmules de prestació unificada o supramunicipal com a forma de reduir els costos efectius. Entenem que, la determinació legal que n'hi hagi prou que el cost efectiu del servei prestat pel municipi sigui superior al cost dels serveis coordinats o prestats per la mateixa diputació per incloure la prestació del servei en l'esmentat pla provincial i de la manera que allà es determini, implica una vulneració clara de l'autonomia local, ja que limita,

injustificadament, la capacitat efectiva dels municipis per escollir la forma de gestionar que considerin més adequada per a la prestació dels serveis de la seva competència, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants.

En conseqüència, el paràgraf segon de la lletra a de l'article 36.2 LRBRL vulnera el principi d'autonomia local recollit als articles 140 CE i 84.1 i 86.3 EAC.

10. L'article 55 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat quinze, LRSAL, manté, en línies generals, la mateixa relació de regles d'actuació que en la regulació anterior, les quals han de presidir les relacions recíproques entre l'Administració general de l'Estat i les administracions autonòmica i local. Inclou, ara, un esment exprés al principi de lleialtat institucional i, a la lletra c, estableix l'obligació que cada administració valori l'impacte que les seves actuacions en matèria pressupostària i financera poguessin provocar en les altres.

La sol·licitud presentada per la desena part dels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya qüestiona, precisament, aquesta nova lletra c, al·legant que distorsiona el principi d'autonomia local de poder establir les relacions tal com decideixi el municipi.

Quant a aquest precepte, entenem que el fet que les administracions hagin de valorar l'impacte pressupostari i financer que les seves actuacions hagin de tenir en les altres administracions és, efectivament, una manifestació concreta del principi de lleialtat constitucional, de manera que no escau un retret d'inconstitucionalitat. Ans al contrari, hem de recordar que un dels fins de la LRSAL és, precisament, garantir la sostenibilitat financera dels serveis que presten les entitats locals, per la qual cosa tots els poders públics han d'adequar llur actuació als principis rectors continguts a la Llei orgànica

2/2012. En aquest sentit, cal tenir present també que el mateix article 209 EAC estableix que, tant l'Estat com la Generalitat, en les seves relacions recíproques, tenen l'obligació de valorar l'impacte financer que les seves disposicions generals tinguin sobre l'altre.

Podem dir, doncs, que es tracta d'una obligació derivada d'un deure general de cooperació, que no produeix cap afectació al nucli que defineix l'autonomia local ni tampoc afecta les competències de la Generalitat.

En conseqüència, la lletra c de l'article 55 LRBRL no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

11. L'article 57 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat setze, LRSAL, i les disposicions transitòria sisena i final segona LRSAL, que inclou una nova disposició addicional vintena a la LRJPAC, que formen part d'un grup de preceptes de la Llei destinat, en general, a restringir les entitats del sector públic local, fan referència a la figura dels consorcis locals, raó per la qual tractarem aquests preceptes conjuntament.

D'aquesta manera, ordenarem l'anàlisi del dubtes plantejats, començant per la nova disposició addicional vintena LRJPAC, ja que és la que, amb caràcter general, estableix el règim jurídic dels consorcis. A continuació, analitzarem l'article 57 LRBRL, que regula la constitució d'aquests com a instrument de cooperació de l'Administració local amb altres administracions i, després, el règim previst per als consorcis a la disposició transitòria sisena LRSAL.

A) La disposició addicional vintena LRJPAC conté, com dèiem, la regulació del règim jurídic dels consorcis. L'apartat 1 estableix que els estatuts han de determinar l'administració pública a la qual resten adscrits, com també el règim orgànic, funcional i financer; l'apartat 2 precisa els criteris de prioritat per a la seva adscripció a l'Administració pública; l'apartat 3 preveu que, si hi

participen entitats privades sense ànim de lucre, el consorci s'adscriurà seguint els mateixos criteris de l'apartat 2; l'apartat 4 imposa la subjecció dels consorcis al règim pressupostari, de comptabilitat i control de l'administració pública a la qual estiguin adscrits, sens perjudici del que preveu la Llei orgànica 2/2012; i, finalment, l'apartat 5 disposa que el personal dels consorcis ha d'estar integrat per funcionaris o personal laboral procedent d'una reassignació de llocs de treball de les administracions d'adscripció. Determina, igualment, que les retribucions, en cap cas, podran superar les establertes per a un lloc de treball equivalent d'aquella.

El Govern qüestiona la constitucionalitat dels apartats 2, 4 i 5 perquè entén que les prescripcions que contenen, relatives als criteris d'adscripció aplicables a cada exercici pressupostari, al règim pressupostari, de comptabilitat i de control i a la necessària procedència del personal d'operacions de reassignació de llocs de treball «podrien vulnerar les competències que l'EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública (art. 136) que inclou l'ordenació de la funció pública i l'adaptació de la relació de llocs de treball a les necessitats derivades de l'organització administrativa, en matèria d'autoorganització (art. 150 EAC) que inclou l'establiment de les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa, i en matèria de règim local (art. 160 EAC) que compren la col·laboració de l'Administració de la Generalitat amb els ens locals incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals o consorcials».

Per situar competencialment la figura del consorci, cal fer una breu referència general a la seva naturalesa i finalitats, sens perjudici que més endavant exposem les seves característiques en el món local. Així, el consorci és una tècnica que, principalment, opera entre les administracions públiques com a organització conjunta per a l'execució del que disposa un conveni de

col·laboració o per desenvolupar interessos comuns, que té personalitat jurídica pròpia i que està integrat per les administracions consorciades.

Per tant, resulta clar, d'acord amb l'anterior, que la seva regulació general s'insereix en l'àmbit de les bases sobre el règim jurídic de les administracions públiques i, en definitiva, en el paràmetre conformat pels articles 149.1.18 CE i 159 EAC. A aquests efectes, ens remetem al que amb caràcter general vàrem exposar en el nostre DCGE 17/2010, de 15 de juliol (FJ 3), sobre la caracterització, en aquest àmbit sectorial, dels límits de les bases de l'Estat amb relació a les competències de les comunitats autònomes, les quals han de garantir i fer possible la competència de la Generalitat «per legislar sobre el règim jurídic i el procediment en l'àmbit que li és propi, és a dir, el de les administracions públiques catalanes enteses en sentit ampli, en l'exercici de la seva potestat d'autoorganització administrativa, amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades». En concret, en aquest mateix Dictamen, vàrem dir que la regulació dels consorcis és una manifestació d'aquesta potestat de la Generalitat per organitzar i gestionar els seus serveis (art. 71.6 EAC), atribuïda com a competència exclusiva per l'article 150 EAC. I que, per tant, li correspon, a l'empara de les competències de l'article 159 EAC, «dotar totes les administracions públiques catalanes d'una regulació mínima i comuna del règim jurídic d'aquestes entitats» (FJ 7).

De fet, fins ara, el règim bàsic dels consorcis per a totes les administracions públiques estava previst a l'article 6.5 LRJAPC, que, a grans trets, es limita a dir quin ha de ser el contingut mínim del seus estatuts, que la composició dels seus òrgans de decisió ha d'integrar representants de totes les entitats consorciades, i que la forma que poden adoptar per a la gestió dels serveis que tinguin encomanats pot ser qualsevol que estableixi la legislació aplicable. A Catalunya, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, regula el règim

dels consorcis en què participen majoritàriament les administracions, els organismes i les entitats públiques, en establir el caràcter, la naturalesa i el contingut dels seus estatuts i el procediment per a la seva creació (art. 113 a 115).

Després del paràmetre exposat, cal que determinem si les previsions de la nova disposició addicional vintena LRJAPC s'ajusten o no a l'element material de les bases; és a dir, si constitueixen un mínim comú i uniforme que permeti el desenvolupament ulterior per part de la Generalitat amb vista a establir la seva pròpia política respecte d'aquesta fórmula cooperativa entre administracions públiques.

En aquest sentit, la novetat més destacada que conté aquest precepte és l'adscripció del consorci a una administració pública concreta, d'acord amb uns criteris de prioritat que s'estableixen a continuació i segons si hi participen o no entitats sense ànim de lucre (apt. 1, 2 i 3). Pel seu contingut, podem dir que aquestes previsions s'insereixen en l'àmbit d'allò que s'entén per bàsic ja que, que pel que ara interessa, persegueixen la finalitat de garantir unes regles comunes per determinar l'administració d'adscripció de forma uniforme per a tots els consorcis. De la mateixa finalitat i naturalesa bàsica participa el darrer incís de l'apartat 4, quan prescriu que els consorcis han de formar part dels pressupostos de l'administració d'adscripció. Igualment, la resta d'aquest apartat, que remet a la Llei orgànica 2/2012, no ofereix dubtes de constitucionalitat.

Finalment, l'apartat 5 mereix una consideració diferenciada. Pel seu contingut, aquest precepte podria incidir en l'àmbit de les competències exclusives de la Generalitat sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública (art. 136.a EAC), especialment, quan aquesta sigui, segons

els criteris que conté el precepte mateix, l'Administració d'adscripció del consorci.

Així, la norma que ara s'examina disposa que el personal dels consorcis podrà ser funcionari o laboral i que haurà de procedir exclusivament d'una reassignació de llocs de treball de les administracions participants. Paral·lelament, prescriu que el seu règim jurídic ha de ser el de l'administració d'adscripció i que les seves retribucions no podran superar les que corresponguin per a llocs equivalents en aquesta administració. No obstant això, hem d'entendre que es tracta de mesures que pretenen establir unes regles comunes, mínimes i uniformes respecte de l'organització del personal que passa a formar part d'aquests ens integrats per diverses administracions públiques (art. 149.1.18 CE) que, pel seu contingut, permeten a la Generalitat desenvolupar una política pròpia sobre els consorcis que són de la seva competència (art. 136 EAC i art. 3 de la Llei 26/2010).

En conclusió, la disposició addicional vintena LRJAPC no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

B) La modificació de l'article 57 LRBRL, referit a la cooperació entre l'Administració local i l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, consisteix a afegir-hi dos nous apartats. Concretament, en el nou apartat 2 es preveu que la subscripció de convenis i la constitució de consorcis haurà de millorar l'eficiència en la gestió, eliminar duplicitats i complir amb la legislació pressupostària. I, a l'apartat 3, que respon a la voluntat de limitar les estructures organitzatives intermèdies i de centrar la prestació dels serveis en el municipi i en la província (que en tota la nova regulació adquireix un protagonisme essencial), preveu que la constitució de consorcis tindrà caràcter subsidiari, de manera que serà procedent només quan la cooperació no es pugui formular mitjançant conveni i, a més, només

quan permetin una assignació més eficient de recursos. En qualsevol cas, afegeix, s'haurà de verificar que la constitució del consorci no posarà en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda de l'entitat local, ni del consorci mateix.

La sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, considera que l'Estat, s'ha excedit en la competència bàsica, ja que limita la creació de consorcis per part dels municipis. Entén, consegüentment, que vulnera l'article 160.1.e EAC, el qual preveu que el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals és competència exclusiva de la Generalitat.

Abans d'examinar el precepte, cal recordar novament que, pel que fa al món local, el consorci és, tradicionalment, una entitat instrumental emprada per a la gestió dels serveis públics locals i altres fins d'interès comú, de base associativa d'ens públics entre si i d'aquests amb entitats privades sense afany de lucre, i que té substantivitat pròpia, sens perjudici del que es prevegi amb caràcter general per a totes les administracions públiques. Actualment, es troba regulat als articles 3, 57 i 87 LRBRL i, a Catalunya, als articles 150, 191 i 269 a 272 del Decret legislatiu 2/2003.

Sens perjudici que l'opció, legítima d'altra banda, del legislador estatal sigui que la prestació dels serveis bàsics a escala local se centri, principalment, en dos nivells (el municipal i el provincial), ja que l'article 149.1.18 CE l'empara per establir un model comú en l'organització de les entitats instrumentals locals (STC 143/2013, d'11 de juliol, FJ 7), les mesures que, a aquests efectes, es puguin adoptar en l'àmbit legislatiu no poden consistir en la interposició de condicionants tan elevats que excloguin o facin molt difícil l'associació voluntària de municipis per a la prestació d'aquests serveis. En aquest sentit, el fet que l'esmentat apartat 3 impedeixi constituir nous consorcis si la seva finalitat no es pot assolir mitjançant conveni, i alhora

hagi de ser la que permet l'assignació més eficient dels recursos, constitueix una limitació dràstica i desmesurada que contravé el dret dels municipis a cooperar entre si i amb altres ens públics per exercir llurs competències i realitzar tasques d'interès comú, el qual, entre d'altres, es manifesta en la capacitat de crear consorcis, tal com disposa l'article 87.2 EAC i recull, en un mateix sentit, l'article 10.1 de la Carta Europea d'Autonomia Local.

Entenem, en canvi, que la previsió del segon incís d'aquest mateix apartat 3 no presenta, en principi, taxa d'inconstitucionalitat, ja que incorpora una previsió legítimament destinada a vetllar pel compliment de la legislació sobre estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Ara bé, hem de criticar la imprecisió dels termes en què està redactat, que no permet identificar quina administració ha d'efectuar aquesta verificació ni tampoc el procediment per dur-la a terme, sense que aquesta omissió sigui motiu suficient per concloure que es vulneren les competències de la Generalitat.

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

C) La disposició transitòria sisena LRSAL preveu el règim transitori dels consorcis, tot establint que els que ja estiguessin creats en entrar en vigor la LRSAL hauran d'adaptar els seus estatuts, en el termini d'un any a comptar des de l'esmentada entrada en vigor; i que si l'adaptació comportés un canvi de règim jurídic en el personal o pressupostari, el nou règim entraria en vigor a partir de l'1 de gener de l'any següent.

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya consideren que aquesta disposició vulnera la competència exclusiva de la Generalitat establerta a l'article 160.1.e EAC.

Atès el caràcter genèric de la formulació que es conté en aquesta disposició transitòria, que, simplement, es refereix a una obligació genèrica d'adaptació a la Llei, tant pel que fa al nou règim jurídic dels consorcis, com també, en els mateixos termes, en matèria de personal i pressupostària, no mereix la nostra taxa d'inconstitucionalitat.

En conclusió, la disposició transitòria sisena LRSAL no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

12. Els articles 75 bis, 75 ter, 92 bis, 103 bis i 104 bis, incorporats, respectivament, per l'article primer, apartats divuit, dinou, vint-i-cinc, vint-i-set i vint-i-vuit LRSAL i la disposició transitòria setena LRSAL, es refereixen als càrrecs electes, als empleats públics i al personal del sector públic local.

A) L'article 75 bis LRBRL, tot i tractar-se de dos règims jurídics completament diferents, regula en un sol precepte el règim retributiu dels membres de les corporacions locals (càrrecs electes) i del personal al servei de les entitats locals (empleats públics). Pel que fa als membres de les corporacions locals, que és l'únic que qüestionen els sol·licitants, estableix que seran els pressupostos generals de l'Estat els que, cada any, hauran de determinar el límit màxim que aquells poden percebre per tots els conceptes, atenent, entre altres criteris —que la norma no concreta—, a la naturalesa de la corporació local i a la seva població, segons una taula que pren com a referència la retribució dels secretaris d'Estat i que va disminuint progressivament des dels municipis de més de 500.000 habitants fins arribar al 60% de la dita retribució per als municipis entre 1.000 i 5.000 habitants (apt. 1). Pel que fa als presidents de les diputacions provincials, el límit màxim es determina per la retribució del tram corresponent a l'alcalde de la corporació municipal amb més habitants de la seva província; i, per als regidors que alhora siguin diputats provincials, s'estableix que hauran d'optar

per mantenir el règim de dedicació exclusiva en una o altra entitat local (apt. 2).

El Govern de la Generalitat, tot i admetre la conveniència de fixar uns límits a la despesa dels ens locals pel que fa a retribució dels seus membres, considera que l'article 149.1.18 CE no habilita el legislador estatal per formular una regulació tan detallada i poc flexible com la de l'article 75 bis LRBRL. Sosté que «deixa sense espai normatiu al legislador autonòmic per establir la forma en què es pot assolir a Catalunya la contenció de la despesa pública en l'àmbit de les retribucions dels càrrecs públics locals, però sense renunciar a les modulacions necessàries per adaptar els límits retributius a les peculiaritats i les característiques específiques dels governs locals de Catalunya».

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya al·leguen que la fixació de les retribucions dels membres electes és una funció que hauria de correspondre al plenari de l'entitat i que, per això, s'està vulnerant el principi d'autonomia local.

Abans de entrar, específicament, en l'examen del precepte, i per tal de facilitar-ne un millor enteniment, hem de fer notar que la fixació dels límits per a les retribucions de l'exercici pressupostari corresponent a l'any 2014 l'ha dut a terme l'apartat tres de l'article onzè del Reial decret llei 1/2014, de 24 de gener, de reforma en matèria d'infraestructures i transport, i altres mesures econòmiques. En concret, aquesta norma ha afegit una nova disposició addicional, la norantena, a la Llei 22/2013, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2014, que especifica els esmentats límits màxims, que, seguint aquella escala de la població, van des dels 100.000 euros per als municipis de més de 500.000 habitants fins als 40.000 per als de 1.000 a 5.000; tot afegint un altre escalat per als de

menys de 1.000 habitants (que no tenen dedicació exclusiva), segons si la dedicació parcial és del 75%, del 50% o del 25%.

Fet aquest aclariment, correspon començar el nostre examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article 75 bis LRBRL analitzant els dubtes que es plantegen en relació amb la possible vulneració de l'autonomia local. I ho hem de fer tot constatant que, per la mateixa naturalesa de la previsió normativa que s'hi conté, afecta la capacitat de les entitats locals per decidir la retribució d'aquells que han estat elegits democràticament com a representants públics, la qual cosa, al mateix temps, es pot relacionar amb la potestat d'autoorganització dels municipis. Tot i això, no advertim que es tracti d'una afectació que arribi al punt de produir una vulneració de l'autonomia local en els termes que ha quedat definida en el fonament jurídic segon, ja que la fixació de límits o topalls a les retribucions difícilment es pot concebre com una minva en el dret de les entitats locals a participar a través dels seus òrgans propis en el govern i l'administració de tots els assumptes que li pertocquen, ni tampoc com una reducció de la seva capacitat efectiva per ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants. Això no vol dir, però, que aquests límits o topalls no hagin de deixar un marge a l'entitat local per tal que pugui dur a terme el disseny definitiu d'aquest aspecte de la seva organització.

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

Passarem ara a examinar l'article 75 bis LRBRL des de la perspectiva competencial. Per fer-ho, hem de partir del fet que el règim retributiu dels membres de les corporacions locals, tot i que pugui tenir una certa vinculació amb l'article 149.1.14 CE, relatiu a la «hisenda general» (atesa la relació que presenta amb el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, d'aquí, amb la salvaguarda financera de les hisendes locals), l'hem d'enquadrar, amb caràcter preferent, en el títol competencial contingut a l'article 149.1.18 CE, relatiu al «règim jurídic de les administracions públiques».

I això és així perquè, tant pel seu contingut (el règim retributiu dels membres de les entitats locals) com per la seva finalitat (la implantació d'un model municipal concret), ens confirma que, efectivament, estem davant la matèria «règim jurídic de les administracions públiques», concretament, del «règim local». En aquest, com dèiem, s'hi inclou l'estatut jurídic dels seus membres, en el qual, de forma natural, s'hi integra el dret a percebre la corresponent retribució per l'exercici del càrrec i, també (com veurem més endavant, en examinar l'art. 75 ter LRBRL), el règim de dedicació, atès el paper que ambdós tenen en l'organització de cada entitat.

Arribats a aquest punt, i encara que només sigui a títol merament recordatori, i també perquè ens pot ajudar a entendre l'abast competencial de la limitació retributiva que ara ens ocupa, convé tenir present que la mateixa LRBRL ja preveia un altre supòsit en què l'Estat pot fixar aquest tipus de limitacions. Ens referim, concretament, a l'article 75.2 LRBRL, segons el qual les retribucions dels regidors a temps parcial perquè acompleixin funcions de vicepresidència o bé tinguin delegacions «[...] no podrán superar en ningún caso los límites que se fijan, en su caso, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado».

D'acord, doncs, amb l'article 149.1.18 CE, correspon a l'Estat fixar les bases del «règim local» en aquest aspecte de l'organització i del funcionament interns de les corporacions locals, l'abast de les quals, com hem dit en el fonament jurídic segon, recollint doctrina constitucional, ha de ser menor que en aquelles altres qüestions que incideixin en la seva activitat externa o afectin els drets dels administrats (STC 143/2003, FJ 4). Al mateix temps, recordem-ho novament, la intensitat d'aquestes bases també ha de ser menor quan no es tracta d'ampliar el contingut de l'autonomia local.

Certament, tant l'article 75 bis LRBRL com l'article 13.4 Reial decret 2568/1986 han anat dotant les corporacions locals d'un marge de llibertat per remunerar els seus membres, però aquesta llibertat no es pot entendre com a absoluta, sinó que resta limitada als termes que determinin les normes jurídiques de caràcter general (així ho ha entès, també, la jurisprudència ordinària —STS de 20 de desembre de 1999—, en relació amb l'aplicació dels límits legals a les dietes de l'Administració local).

Fins a la regulació que ara és objecte del nostre Dictamen, no hi havia cap norma que limités aquestes retribucions i, per tant, es tenia en compte el criteri segons el qual n'hi havia prou que quedés garantida la suficiència financera i l'estabilitat pressupostària. De fet, aquest criteri no ha estat del tot abandonat per la Llei que dictaminem, ja que, tot i que amb efectes temporalment limitats, la disposició transitòria desena el manté com a excepció a la limitació de les retribucions i a les limitacions referides al nombre de personal eventual i càrrecs públics amb dedicació exclusiva, en disposar que, amb caràcter excepcional i fins al 30 de juny de 2015, no s'aplicaran tots aquests límits a les entitats locals que, a l'entrada en vigor de la Llei, compleixin amb els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic i que paguin els seus proveïdors en un període, de mitjana, no superior als trenta dies (apts. 1 i 3). A títol il·lustratiu cal indicar, però, que la imprecisió amb què està redactada aquesta disposició transitòria ha requerit la

publicació d'una Nota del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, de 15 de gener de 2014, per tal d'aclarir els criteris que en possibiliten l'aplicació.

Deixant de banda l'anterior previsió de dret intertemporal (sota el règim de la qual les comunitats autònomes seguiran sense poder intervenir normativament), tornarem a centrar la nostra atenció en l'esmentat article 75 bis LRBRL, que obre el pas a una nova competència compartida (els límits retributius dels membres de les corporacions locals), que fins a l'entrada en vigor de la LRSAL no existia. Concretament, haurem de determinar si la regulació que s'hi conté es pot considerar un mínim comú indispensable, que permet ser desenvolupat per les comunitats autònomes.

La resposta, ja ho avancem ara, ha de ser negativa. El fet que, en aquest cas, les bases no consisteixin en l'establiment d'uns criteris generals o principis comuns que permetin l'ajustament autonòmic de la limitació de les retribucions al caràcter heterogeni de les entitats locals, sinó que estructurin, en múltiples nivells, uns topalls retributius ajustats a un barem esglaonat en funció del nombre d'habitants del municipi i uns criteris que no es concreten, no dóna marge suficient perquè les comunitats autònomes puguin adaptar-ho a les particularitats pròpies de determinats municipis. És més, la mateixa referència que es conté en l'apartat 1 de l'article 75 bis sobre que els pressupostos generals de l'Estat tindran en compte, entre altres criteris, la naturalesa de la corporació local, semblaria indicar que exclou expressament l'esmentada adaptació per les comunitats autònomes.

En aquest sentit, l'estret marge amb què l'article 75 bis LRBRL fixa la taula que ha de servir de referència per determinar anualment els límits que corresponen a cada nivell poblacional no permet que, mitjançant el desenvolupament legislatiu autonòmic, les retribucions es puguin adequar a les tasques que efectivament duen a terme els municipis. És a dir, impedeix

a la Generalitat desenvolupar les seves pròpies polítiques de contenció de la despesa introduint les modulacions necessàries per adaptar els límits retributius a les peculiaritats i les característiques específiques de les entitats locals de Catalunya, com poden ser, entre d'altres, la grandària de l'organització que es necessita per atendre els serveis que han de prestar o la complexitat organitzativa que presenten els municipis de gran població.

El mateix s'ha de dir de la regulació que el paràgraf primer de l'apartat 2 fa de les retribucions dels presidents de les diputacions provincials, quan es fixa un límit màxim igual a la retribució del tram corresponent a l'alcalde de la corporació més poblada de la seva província, ja que no deixa marge per tal que la Generalitat pugui adaptar aquest límit retributiu en funció de les característiques específiques dels governs provincials o, si és el cas, les entitats equivalents.

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

B) L'article 75 ter LRBRL limita el nombre de càrrecs públics de les entitats locals que poden tenir dedicació exclusiva, establint una escala de fins a catorze nivells, també per població, als quals proporcionalment vincula el nombre de membres de la corporació que poden tenir aquella dedicació; per als municipis de Madrid i Barcelona, s'estableix que no podran superar els 45 i 32, respectivament (apt. 1). Per a les diputacions provincials, determina que el nombre de membres que podran tenir dedicació exclusiva serà el mateix que el del tram corresponent a la corporació del municipi més poblat (apt. 2). A l'apartat 3, que no serà objecte del nostre pronunciament consultiu, es fixa el nombre màxim per a cabildos i consells insulars.

Tant el Govern com el Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya qüestionen la constitucionalitat dels dos primers apartats d'aquesta norma per les mateixes raons que donen per a l'article 75 bis, que acabem d'examinar.

Pel que fa a la possible vulneració de l'autonomia local, hem de dir que, sent cert que l'estatut dels càrrecs electes forma part de la potestat d'organització de cada entitat local, entenem que la predeterminació legal dels que poden tenir dedicació exclusiva no vulnera el nucli essencial de l'autonomia local que fa recognoscible aquesta institució. Ara bé, com hem indicat respecte de l'article 75 bis, la triple competència normativa que incideix en la matèria organitzativa local hauria de permetre un darrer marge d'actuació als ens locals territorials en aquest àmbit per tal de fer efectives les seves necessitats concretes.

Passant a l'àmbit competencial, hem de partir del mateix raonament que hem fet per a les retribucions, és a dir, l'Estat pot limitar, mitjançant la legislació bàsica, el nombre de càrrecs que poden tenir dedicació exclusiva en les corporacions locals (municipis i diputacions), perquè forma part del model d'Administració local. Ara bé, també com en el cas anterior, el grau de detall amb què l'article aquí dictaminat fixa el nombre de regidors que les entitats locals poden tenir en dedicació exclusiva, establint un sistema esglaonat de fins a catorze nivells de municipis per raó de la població, no deixa marge suficient al legislador autonòmic per desenvolupar les seves pròpies polítiques de contenció de la despesa en aquesta matèria concreta.

D'aquesta manera, no permet a la Generalitat introduir les modulacions necessàries per adaptar els límits de dedicació a altres característiques o peculiaritats específiques dels governs locals de Catalunya, diferents de la del respectiu nombre d'habitants.

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

C) L'article 92 bis LRBRL, que regula les funcions i el règim de selecció i provisió de llocs de treball dels funcionaris locals amb «habilitación de carácter nacional», substitueix la disposició addicional segona EBEP, la qual ha quedat avui derogada per la disposició derogatòria LRSAL. Així, mentre era vigent aquesta disposició, les comunitats autònomes exercien competències, d'acord amb els criteris bàsics que s'establissin per llei, respecte dels sistemes d'accés, carrera, provisió de llocs de treball i agrupació de funcionaris, creació, classificació i supressió de llocs de treball reservats als dits funcionaris i convocatòria de proves selectives; amb la reforma feta per la LRSAL, aquestes funcions passen a ser exercides en exclusiva pel Govern de l'Estat. Per tant, a grans trets, hom pot dir que ara l'article 92 bis LRBRL recupera per a l'Estat una gran part de les funcions executives que l'EBEP, amb voluntat descentralitzadora, havia atribuït a les comunitats autònomes. Ara bé, malgrat les consideracions crítiques que aquesta decisió ens pugui merèixer, hem d'examinar si la recuperació de l'antic model dels funcionaris «de habilitación nacional» s'adequa o no al marc competencial constitucional i estatutari.

El Govern centra els seus dubtes en l'apartat 5, que ara atribueix a l'Estat l'aprovació de l'oferta d'ocupació pública, selecció, formació i habilitació dels funcionaris amb «habilitación nacional»; l'apartat 6, de remissió al reglament del Govern de l'Estat perquè reguli les especialitats relatives a la forma de provisió de llocs de treball; i l'apartat 7, que atribueix a les comunitats autònomes, d'acord amb la normativa estatal, la facultat de nomenar-los provisionalment, aprovar les comissions de servei, nomenaments d'interins, entre d'altres. Concretament, tot i admetre que l'article 149.1.18 CE permet que l'Estat fixi les bases del règim estatutari dels funcionaris i que reguli el

règim aplicable als funcionaris locals amb aquella «habilitación nacional», considera, com fan també els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana, que no pot ignorar les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública (art. 136 EAC) i de règim local (art. 160 EAC), les quals, segons afirma, la faculden per a la creació, classificació i supressió dels llocs de treball reservats als funcionaris locals amb «habilitación nacional», per formular l'oferta de llocs de treball, i la fixació de mèrits generals i dels corresponents a les especialitats de les comunitats autònomes.

Certament, la centralització que ara introdueix la LRSAL del règim d'aquests funcionaris, és a dir, el reforçament de la seva estatalització, va associada a una regulació molt més detallada en la qual cal especificar quines són les funcions concretes que assumeix l'Estat sobre aquest personal. En aquest punt, precisament, el Tribunal Constitucional ja va validar el sistema estatal i uniforme per a la selecció, la formació i l'habilitació d'aquest tipus de funcionaris locals (secretaris, interventors i depositaris dels fons de l'Administració local) i, per tant, va reconèixer les competències de l'Estat, entre d'altres, per a la convocatòria, les bases i els programes de l'oposició o concurs oposició, programes de formació, l'atorgament de l'habilitació o el nomenament com a funcionaris en pràctiques. És més, sobre el grau de detall amb què aleshores ho preveia la norma reguladora, l'alt tribunal va afirmar que:

«[...] el detalle y minuciosidad con que en esta materia se ha manifestado el ejercicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios -detalle que agota el ámbito normativo y, en aspectos muy relevantes, el propio ámbito de la ejecución que pudiera corresponder a las Comunidades Autónomas- no determina, sin embargo, que pueda acogerse la

inconstitucionalidad del referido art. 98 de la LRBRL.» (STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 25)

A continuació, en la mateixa Sentència i fonament jurídic, si bé recorda que la LRBRL va suprimir formalment el cos d'aquests funcionaris locals, considera que l'Estat pot determinar les funcions necessàries de les corporacions locals que, perquè transcendeixen l'interès local (les de secretaria i les relatives al control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària, la comptabilitat, la tresoreria i la recaptació), tenen naturalesa bàsica, i es reserven a determinats funcionaris amb un específic grau de formació, respecte dels quals i per aquesta raó, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, assumeix les corresponents competències. Aquesta separació de funcions dels ens locals, entre funcions necessàries i de naturalesa bàsica que corresponen als funcionaris amb una habilitació específica, i altres funcions desenvolupades pel personal subjecte a l'estatut funcional, ha estat avalada posteriorment per la jurisprudència constitucional (STC 37/2002, de 14 de febrer, FJ 6).

Aplicant l'esmentada jurisprudència al precepte objecte del nostre examen, ja podem avançar que s'hi ajusta, ja que tant l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació, com la selecció i la formació, la determinació de la forma de provisió —que estableix que el concurs serà el sistema normal de provisió— i la valoració dels mèrits —que distingeix entre els generals i els que corresponen a les comunitats autònomes— formen part del contingut de l'estatut bàsic del funcionari públic (per totes, STC 37/2002, FJ 5) i es pot considerar que constitueixen principis de l'ocupació pública sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari i les situacions administratives respecte dels quals la Generalitat té competència compartida de desenvolupament (art. 136 EAC).

Efectivament, pel que fa més específicament a la provisió de llocs de treball, en què es preveu, com hem vist, que el concurs sigui el mitjà ordinari de provisió, l'Estat pot incloure també la lliure designació, de manera que es prevegin dos sistemes de provisió, ja que el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat també que «[...] nada impide que el legislador de lo básico pueda modificar el contenido de lo formalmente calificado como tal y, por tanto, introducir, junto al sistema de concurso, y en los términos concretamente previstos, el de libre designación como modo, siquiera excepcional, de provisión de determinados puestos de trabajo» (STC 235/2000, de 5 d'octubre, FJ 9). Igualment, en aquest àmbit del concurs de provisió, la mateixa doctrina ha admès la constitucionalitat de la competència estatal per determinar els conceptes dels mèrits i els percentatges d'aquests que correspon valorar a cada administració (FJ 5).

Una consideració addicional mereix la remissió que fa al Govern l'apartat 6 de l'article qüestionat, amb relació a la reserva de llei exigida per l'article 103.3 CE per a la regulació de diversos àmbits de la funció pública, entre els quals es troba l'abans esmentat estatut bàsic dels funcionaris. Així, en virtut d'aquesta reserva, quan la llei ho requereixi, les disposicions reglamentàries poden complementar o particularitzar aspectes instrumentals de l'ordenació legal però «[e]n este ámbito habrá de ser sólo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegar aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites» (per totes, STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 3.a).

D'acord amb l'anterior, no podem dir que la previsió que ara ens ocupa constitueixi una remissió en blanc al reglament respecte de les formes de provisió dels llocs de treball reservats als funcionaris amb «habilitación de carácter nacional». I això perquè, a banda d'establir que el sistema normal

de provisió ha de ser el concurs i que aquest ha de ser de caràcter estatal, es contenen criteris suficients per delimitar el contingut del futur reglament estatal.

Finalment, en aquest mateix apartat i respecte de l'exigència de l'informe preceptiu previ de l'òrgan competent de l'Administració general de l'Estat en matèria d'hisendes locals, en el cas del cessament de funcionaris que tinguessin atribuïdes funcions de control i fiscalització interna de la gestió economicofinancera i pressupostària i de comptabilitat, tresoreria i recaptació, hem de dir que, en no condicionar l'actuació de l'Administració local, no fa irrecognoscible l'autonomia local constitucionalment garantida.

En conseqüència, els apartats 5, 6 i 7 de l'article 92 bis LRBRL no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

D) La disposició transitòria setena LRSAL manté provisionalment la vigència de la normativa reglamentària relativa als funcionaris amb «habilitación de carácter nacional» (mentre no es desenvolupi reglamentàriament l'article 92 bis) i estableix el règim transitori aplicable als procediments administratius en tramitació referits als funcionaris esmentats.

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sostenen que aquesta disposició «contravé l'article 136 de l'EAC que estableix que correspon a la Generalitat, en matèria de funció pública, respectant el principi d'autonomia local, la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública».

Per les mateixes raons que hem exposat en afirmar la constitucionalitat de l'article 92 bis LRBRL, hem de concloure ara també que la disposició transitòria setena tampoc no vulnera la Constitució ni l'Estatut, ja que el que

fa és establir un règim que facilita el pas de l'antiga regulació a la que aquell precepte estableix.

E) L'article 103 bis LRBRL, que participa d'una naturalesa essencialment pressupostària, estableix que l'aprovació de la massa salarial del personal laboral del sector públic, que anualment han de fer les corporacions locals, ha de respectar els límits i les condicions que, amb caràcter bàsic s'estableixen en la corresponent llei de pressupostos generals de l'Estat (apt. 1). Així mateix, preveu que l'aprovació ha de comprendre també la massa salarial dels altres organismes, entitats i societats que en depenguin, així com de les fundacions (apt. 2); i, finalment, a l'apartat 3, s'estableix que ha de ser publicada en la seu electrònica i en el diari oficial.

La sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya centra els seus dubtes en l'apartat primer, respecte del qual considera que, en condicionar l'establiment de la massa salarial del personal laboral de les administracions locals al que estableixi la llei de pressupostos, contravé l'article 140 CE.

De manera general, l'article 7 EBEP, en relació amb la normativa aplicable al personal laboral al servei de les administracions públiques (definit a l'art. 11 EBEP), ja establia que aquest personal es regeix, a més a més de per la legislació laboral (RDLeg 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors) i per les normes convencionalment aplicables, pels preceptes del mateix EBEP.

Partint del fet que l'Estat és competent per regular aquesta matèria a l'empara de l'article 149.1.18 CE, hem d'afegir que, en el present cas, es tracta d'una norma que, en realitat, no innova l'ordenament jurídic en aquesta qüestió, ja que el seu contingut no fa més que seguir, a manera de recordatori, allò que ja estableix l'article 21.2 EBEP, segons el qual no es

poden acordar increments retributius que globalment suposin un increment de la massa salarial superior als límits fixats anualment a la Llei de pressupostos generals de l'Estat per al personal.

Continuant l'examen de la norma dictaminada, ara des de la perspectiva de l'autonomia local, sembla indubtable que l'establiment de límits retributius, tot i que pugui afectar, d'alguna manera, les facultats organitzatives de les entitats locals, no vulnera l'article 140 CE ni l'article 86.3 EAC, ja que no fa irrecognoscible la dita autonomia.

En conseqüència, l'article 103 bis LRBRL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

F) L'article 104 bis LRBRL estableix les normes i els límits als quals s'han d'ajustar les dotacions dels llocs de treball que correspongui cobrir amb personal eventual dels ajuntaments, prenent com a referència sis criteris diferents (apt. 1); determina també, ara respecte de les diputacions provincials, que el nombre de llocs de treball per al personal eventual ha de ser el mateix que el del tram corresponent a la corporació del municipi més poblat (apt. 2) i que la resta d'entitats locals no podran incloure llocs de treball la cobertura dels quals correspongui a personal eventual. L'apartat 4 estableix un règim especial d'adscripció; l'apartat 5, l'obligació de publicar, per part de les corporacions locals, al butlletí oficial de la província i semestralment, el nombre de llocs de treball reservats al personal eventual. Finalment, l'apartat 6 estableix l'obligació d'informar-ne al ple cada tres mesos.

El precepte és qüestionat pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya perquè entenen que el fet de limitar el nombre d'eventuals que les entitats locals poden contractar contravé l'article 140 CE.

Quant a la possible vulneració de l'autonomia local, si ens atenim al paràmetre exposat en el fonament jurídic segon, hem de recordar que la seva garantia constitucional com a «nucli primari de l'autogovern» no atorga una potestat d'autoorganització il·limitada, si bé s'ha de preservar un espai normatiu per a la corporació local. D'aquesta manera l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, pot perfilar un nou model comú organitzatiu en la mesura que el consideri imprescindible per garantir la gestió adequada dels interessos locals, com és ara el cas de la limitació del nombre de personal eventual que ha de tenir l'Administració local. Però això ho haurà de fer respectant les competències normatives que tenen les comunitats autònomes per desenvolupar les bases estatals, la qual cosa passarem a examinar tot seguit.

Sobre això, cal constatar que el precepte dictaminat planteja una problemàtica semblant a la que hem vist que derivava de la limitació del règim de dedicacions exclusives dels membres de les corporacions locals (art. 75 ter LRBRL).

Efectivament, la regulació de les dotacions de llocs de treball en les plantilles dels ajuntaments (apt. 1) i, per remissió, en les diputacions provincials (apt. 2), assoleix un grau tan elevat de detall i concreció vinculat exclusivament a la grandària del municipi que, a la pràctica, no permet a la comunitat autònoma modular aquestes previsions. El detall, d'altra banda, arriba al punt de preveure quins han de ser els serveis als quals s'ha d'assignar el dit personal i d'impedir, fins i tot (a l'apt. 3), que les comunitats autònomes, en el nostre cas la Generalitat, puguin incloure llocs de treball la cobertura dels quals correspongui a personal eventual en les plantilles de les entitats locals diferents als municipis que creïn, com ara, les entitats locals inframunicipals.

En conseqüència, l'article 104 bis LRBRL vulnera l'article 160.2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

13. L'article 85 LRBRL i les disposicions addicionals novena i dotzena LRBRL, modificats, respectivament, per l'article primer, apartat vint-i-un, trenta-sis i trenta-set LRSAL, fan referència a la gestió dels serveis públics i a la constel·lació d'entitats del sector públic local creades per a la prestació d'aquests serveis.

A) Pel que ara interessa, l'apartat 2 de l'article 85 LRBRL enumera les formes com s'han de gestionar els serveis públics de competència local, tot establint que les previstes en les lletres c (entitat pública empresarial local) i d (societat mercantil local amb capital públic) només es poden emprar si s'acredita que resulten més sostenibles que la gestió efectuada per la mateixa entitat local (lletra a) i per l'organisme autònom local (lletra b). Estableix també quin ha de ser el contingut de l'expedient i que l'interventor local ha d'informar sobre la valoració de la sostenibilitat financera de les propostes plantejades d'acord amb l'article 4 de la Llei orgànica 2/2012.

La sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya considera que el precepte menyscaba l'autonomia local perquè «condiciona la possibilitat de crear societats mercantils, o empreses públiques als ajuntaments».

Així doncs, la nostra anàlisi se centrarà a determinar si, tal com sostenen el diputats sol·licitants, es produeix una vulneració de l'autonomia local. Per això hem de partir de la conceptualització que n'ha fet la jurisprudència del Tribunal Constitucional, que, com ha quedat dit en el fonament jurídic segon, es tradueix en el fet que la Constitució garanteix, a banda d'un mínim competencial, uns estàndards mínims d'autonomia local enfront de les possibles intervencions controladores de les altres administracions. Com hem vist en l'examen de l'article 7.4 LRBRL, la mateixa jurisprudència constitucional ha argumentat que l'esmentat principi d'autonomia local és

compatible amb l'existència d'un control de legalitat sobre l'exercici de les competències, però que, en canvi, «[...] no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia» (STC 4/1981, de 2 de febrer, FJ 3).

Precisament, la STC 143/2013, d'11 de juliol, s'ha pronunciat sobre el control que s'atribueix a la intervenció general municipal valorativa de la gestió economicofinancera duta a terme pels òrgans de govern de l'Ajuntament, en el sentit que no suscita objeccions d'índole constitucional i, per això, ha afirmat que «[...] se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE» (FJ 10).

En aquest sentit, la mateixa Sentència recorda també que els criteris d'eficiència i d'economia en la programació i execució de la despesa pública estan constitucionalitzats (art. 31.2 CE) i que l'anomenat «control d'eficàcia» és un dels aspectes expressament inclosos dins del control financer tradicionalment encomanat a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, que té per objecte comprovar que l'actuació, en l'aspecte economicofinancer, dels serveis, organismes autònoms, societats i altres ens públics estatals, s'ajusta a l'ordenament jurídic, així com als principis generals de bona gestió financera.

Tot l'anterior ens porta a concloure que l'apartat 2 de l'article 85 LRBRL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

B) La disposició addicional novena LRBRL, modificada per l'article primer, apartat trenta-sis, LRSAL, conté diverses regles restrictives de les entitats del sector públic local.

La sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sosté, sense cap més argumentació, que aquesta disposició excedeix la competència bàsica que té atribuïda l'Estat.

Com hem avançat, a tall de resum, podem dir que aquesta disposició, relativa al redimensionament del sector públic local, conté en primer lloc mesures de restricció per a l'adquisició, constitució o participació en nous ens (tinguin forma pública o privada) per a les entitats locals que estiguin amb un pla economicofinancer o d'ajust. Seguidament, imposa la dissolució i liquidació dels ens del sector públic que es trobin en situació de desequilibri financer i, en darrer terme, prohibeix l'existència d'ens del sector públic controlats exclusivament per altres ens del sector públic local, al mateix temps que en disposa la dissolució (fins i tot, *ope legis*, pel transcurs dels terminis fixats en la disposició mateixa).

La qüestió és si aquestes previsions de contenció i reducció del sector públic local es poden inserir, per la seva naturalesa i contingut, en les bases de l'Estat de l'article 149.1.18 CE, sobre règim jurídic de les administracions locals. En aquest sentit, recordem que en aquest àmbit ens hem de referir al criteri fixat en el fonament jurídic segon, d'acord amb el qual l'abast de les bases pot ser més intens quan es destina a preservar i a garantir l'autonomia local, però no quan es tracta de normes restrictives de dita autonomia, com és clarament el cas de la disposició que ara s'examina. I, així mateix, que la Generalitat té competència exclusiva sobre les modalitats de gestió dels serveis públics locals i que, sens dubte, tots aquests ens instrumentals de segon nivell en constitueixen una forma de prestació dels esmentats serveis (art. 160.1.c EAC).

Dit això, entenem que les prescripcions d'aquesta disposició, si bé afecten l'autonomia dels ens locals, ja que redueixen la seva capacitat d'organitzar la prestació de serveis locals a través d'aquestes entitats, es poden fonamentar

en les competències bàsiques de l'Estat ex article 149.1.18 CE, destinades a preservar el principi d'equilibri pressupostari i de sostenibilitat local. Ara bé, les previsions que determinen la dissolució d'aquests ens, un cop transcorreguts els terminis legals que preveu la disposició dictaminada, que no permeten cap participació de la Generalitat en la seva supressió automàtica i tenen, per tant, una eficàcia executiva directa, vulneren les competències de la Generalitat ex article 160.1.c EAC.

En conclusió, els paràgrafs segon i tercer de l'apartat 2; l'incís «o bien ser disueltos, en ambos casos,» del primer paràgraf de l'apartat 4; i l'incís «la disolució» del darrer paràgraf d'aquest mateix apartat, de la disposició addicional novena LRBRL, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.c EAC i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

C) La disposició addicional dotzena LRBRL regula les retribucions en els contractes mercantils i d'alta direcció del sector públic local (ens, consorcis, societats, organismes i fundacions), que classifica, exclusivament, en bàsiques i complementàries (apt. 1); atribueix al ple de la corporació local la classificació (en tres grups i d'acord amb els criteris que determina la mateixa llei) de les entitats vinculades que integren el dit sector públic (apt. 2); estableix que les retribucions en espècie computaran als efectes de la determinació de la retribució màxima (apt. 3); fixa el nombre de membres del consell d'administració en 15, 12 i 9, segons es tracti del grup 1, 2 i 3, respectivament (apt. 4); estableix l'obligació de donar difusió, a través del lloc web, de les persones que componen els seus òrgans, incloent-hi les dades i l'experiència professional (apt. 5); preveu una regla relativa a l'adaptació dels contractes mercantils o d'alta direcció a la nova llei (6), i, finalment, estableix que l'extinció del contracte no generarà cap dret a integrar-se en l'administració (art. 7).

La sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya tan sols al·lega, sense més precisions, que aquesta disposició vulnera l'article 140 CE.

Abordarem, doncs, la nostra anàlisi des de la perspectiva que planteja la sol·licitud, és a dir, la possible vulneració de l'autonomia local, per bé que, abans de fer-ho, encara que només sigui de passada, volem deixar dit que els ens del sector públic local, tot i que hagin adoptat formes específiques del dret privat i tinguin personalitat jurídica pròpia, s'han de considerar com a entitats merament instrumentals de l'Administració local i, per tant, és una matèria que trobaria el seu enquadrament competencialment en l'article 149.1.18 CE (per totes, STC 143/2013, d'11 de juliol, FJ 7).

Sobre la possible vulneració de l'autonomia local, ja avancem que aquí no s'ha produït. En efecte, el Tribunal Constitucional (en la mateixa Sentència que acabem de citar), ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre una qüestió semblant a la que se'ns planteja i ha afirmat que la garantia institucional de l'autonomia local no comprèn una pretesa llibertat dels ens locals a no establir procediments i òrgans específics de participació, o a quedar lliures de la utilització de les tecnologies de la informació per facilitar la participació i la comunicació amb els ciutadans (FJ 6).

La classificació de les retribucions, la determinació del nombre de membres del consell d'administració o d'altres òrgans de govern, o, per exemple, l'obligació de fer-ne publicitat, en res no afecta la possible elecció d'una forma jurídica organitzativa o d'una altra, que és allò que el mateix alt tribunal ha considerat que podia constituir el nucli de l'esmentada autonomia local (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 5).

En conseqüència, la disposició addicional dotzena LRBRL no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

14. L'article 86 LRBRL, modificat per l'article primer, apartat vint-i-tres, LSRSAL, preveu, com en la regulació anterior, la possibilitat que les entitats locals puguin exercir la iniciativa pública per al desenvolupament d'activitats econòmiques, però ara ho condiona al fet que quedi garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de l'exercici de les seves competències. Per això, per al desenvolupament d'activitats econòmiques, exigeix que en l'expedient consti la justificació d'aquestes circumstàncies i una anàlisi de mercat respecte de la rendibilitat i els efectes de l'activitat local sobre la concurrència empresarial. La competència per aprovar l'expedient s'atribueix al ple (apt. 1); es declara la reserva a favor de la corporació local d'un seguit d'activitats o serveis essencials (apt. 2), i, finalment, es legitima l'Administració de l'Estat per impugnar el actes i acords previstos en aquest article, seguint el que determina el capítol III del títol V LRBRL, quan incompleixin la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Els diputats del Grup Parlamentari Socialista qüestionen, d'una banda, que aquestes acreditacions financeres només es demanin a les entitats locals i, de l'altra, que l'exigència concreta de l'informe de mercat suposa haver de justificar la necessitat de la intervenció local, en termes de mercat i de no-afectació de la competència. Ho fonamenten en el fet que aquest caràcter subsidiari que el legislador estatal sembla ser que vol imposar a la iniciativa pública econòmica en matèria local podria estar vulnerant l'article 128.2 de la Constitució que reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica, sense establir aquest caràcter subsidiari».

Així mateix, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya consideren que aquesta norma menyscaba l'autonomia local perquè limita la iniciativa de les entitats locals per al desenvolupament de les activitats econòmiques.

Partint del fet que la iniciativa pública en l'activitat econòmica que reconeix l'article 128.2 CE fàcilment es pot considerar que forma part del contingut essencial de l'autonomia local garantida per l'article 137 CE, caldrà determinar si les exigències que ara s'imposen en la tramitació de l'expedient de constitució i la possibilitat que l'Administració de l'Estat impugni els actes o els acords desfiguren el reconeixement d'aquest estàndard concret de l'autonomia local. I ja podem avançar que la resposta ha de ser negativa.

En efecte, entenem que no plantegen cap problema de constitucionalitat les previsions que l'exercici de la iniciativa pública resti condicionat al fet que es garanteixin els tantes vegades esmentats objectius de sostenibilitat i d'estabilitat; i que tampoc en planteja l'exigència que l'expedient contingui una anàlisi de mercat, de rendibilitat i dels efectes sobre la concurrència empresarial, ja que en cap cas se supedita al fet que hi hagi d'haver una rendibilitat concreta, ni quin hagi de ser el tipus d'afectació en el mercat o en la concurrència empresarial. És a dir, llevat del requisit que quedi garantit el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que efectivament condiona l'exercici de l'activitat econòmica per part dels ens locals, la resta de requeriments de l'expedient no es configuren amb aquesta naturalesa. Així doncs, de la redacció del precepte no resulta que la iniciativa pública dels ens locals hagi de tenir necessàriament caràcter subsidiari respecte de la iniciativa privada. Les anàlisis de mercat, l'oferta i la demanda proporcionen una valuosa informació que el ple haurà tenir en compte a l'hora de prendre la seva decisió, però no la supediten.

Pel que fa a la legitimació de l'Estat per impugnar davant la jurisdicció contenciosa els actes i els acords previstos a l'article 86 LRBRL, és clar que es tracta d'un control concret de legalitat que se centra en l'incompliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i, per tant,

aquí és d'aplicació la mateixa jurisprudència constitucional indicada en l'examen de l'article 85.2 LRBRL, la qual avala aquests tipus de controls.

En conseqüència, l'article 86 LRBRL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

15. L'article 116 bis LRBRL, incorporat per l'article primer, apartat trenta, LRSAL, regula el contingut addicional (al que preveu l'article 21 de la Llei orgànica 2/2012) dels plans economicofinancers que les corporacions locals han de formular d'acord amb els requisits que determini el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, quan incompleixin els objectius d'estabilitat pressupostària, de deute públic o de regla de despesa (apt. 1). Precisament, per al cas d'incompliment, l'apartat 2 concreta, entre d'altres, les mesures addicionals següents: supressió de les competències que exerceixi l'entitat local, que no siguin pròpies ni delegades; gestió integrada o coordinada dels serveis obligatoris; supressió d'entitats d'àmbit territorial inferior al municipi que, en l'exercici pressupostari immediatament anterior, incomplissin l'objectiu d'estabilitat pressupostària o de deute públic o que el període mitjà de pagament a proveïdors superi en més de 30 dies el termini màxim fixat a la normativa sobre morositat; i una proposta de fusió amb un municipi confrontant de la mateixa província. A banda d'això, l'apartat 3 atribueix a les diputacions provincials la funció de col·laborar amb l'Administració que exerceixi la tutela financera, en l'elaboració i el seguiment de l'aplicació de les mesures contingudes en els plans economicofinancers.

El Govern sosté que aquest ventall de mesures d'obligada adopció «té un caràcter més punitiu que medial, destinat a aconseguir que l'ens local afectat assoleixi l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, que és l'objectiu que haurien de perseguir les referides mesures, les quals no es poden considerar ni justificades ni proporcionades a la finalitat que les podria legitimar». Considera, d'altra banda, que, pel seu contingut detallat,

excedeixen la competència de l'Estat ex article 149.1.18 CE per fixar les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya argumenten que el precepte contravé el principi d'autonomia local en establir un contingut mínim i un seguiment als plans econòmics financers dels municipis.

És innegable la connexió que hi ha entre la previsió que es conté en el present article 116 bis LRBRL, que, de fet, és reconeguda pel mateix text normatiu, i l'article 21 de la Llei orgànica 2/2012, ja que ambdós preceptes regulen el contingut del pla economicofinancer que han de formular les corporacions locals incomplidores de l'objectiu d'estabilitat pressupostària. La diferència rau en el fet que el precepte que ara comentem es refereix a les mesures concretes que, com a contingut necessari, han de constar en el pla, addicionalment al que preveu l'esmentat article 21, mentre que aquest darrer al·ludeix a la informació que ha de subministrar el pla, entre d'altres, en relació amb les causes de l'incompliment, la previsió d'ingressos i despeses i el calendari d'implementació de les mesures.

Hem de descartar que, per dictar aquesta disposició, l'Estat trobi empara en l'article 149.1.18 CE, ja que l'objecte de la regulació se centra —tot i que es conté en una norma reguladora de les bases del règim local— en mesures relatives al compliment de la normativa sobre estabilitat pressupostària. Igualment, hem de descartar també que pugui trobar empara en l'article 149.1.14 CE (hisenda general). Efectivament, no desconeixem l'efecte que les mesures que s'hi contenen poden tenir sobre la hisenda municipal, en tant que la seva finalitat és la de millorar aquest reforçament del control financer, però en el present cas no es projecten sobre la hisenda municipal en el seu sentit genuí, sinó que afecten exclusivament aspectes

organitzatius, que poden arribar, fins i tot, a la supressió de serveis i a la desaparició del municipi per fusió.

Dit l'anterior, hem de recordar que l'article 135.5 CE reserva per a una llei orgànica el desenvolupament dels principis que s'hi contenen i també la responsabilitat de cada administració en el cas d'incompliment dels objectius d'estabilitat pressupostària. És lògic concloure, doncs, que aquest contingut del pla que ara la Llei dictaminada addiciona, en què necessàriament s'han proposat mesures concretes de correcció (que van des de la supressió de competències fins a la desaparició del mateix municipi a través de la fusió amb algun altre de confrontant), hauria de tenir també el rang de llei orgànica.

En conseqüència, els apartats 2 i 3 de l'article 116 bis LRBRL vulneren l'article 135.5 CE.

16. L'article 193 bis TRLRHL, introduït per l'article segon, apartat u, LRSAL, estableix l'obligació de les entitats locals d'informar el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, així com el ple, del resultat de l'aplicació dels criteris determinants dels drets de difícil o impossible recaptació, tot fixant-ne els criteris de minoració.

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sostenen que «en el moment en què estipula que les administracions locals han d'informar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques sobre els drets d'impossible o difícil recaptació, provoca un menysteniment de l'autonomia local del municipi».

L'obligació que ara s'imposa a les entitats locals de donar informació a l'esmentat Ministeri d'Hisenda és, però, una simple comunicació administrativa a la qual no es vincula cap efecte jurídic especial, que es pot

ubicar en les mesures de coordinació entre les hisendes local i l'estatal que correspon a l'Estat ex article 149.1.14 CE, i que, per tant, no ofereix dubtes de constitucionalitat.

En conseqüència, l'article 193 bis TRLRHL no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

17. La disposició addicional tercera LRSAL estableix que la LRBRL s'aplica a totes les comunitats autònomes, sens perjudici de les seves competències exclusives en matèria de règim local, assumides en els seus estatuts d'autonomia. Tanmateix, tot seguit afegeix que això darrer ho és en el marc de la normativa bàsica estatal i amb estricta subjecció als principis d'estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i racionalització de les estructures administratives (apt. 1). En l'apartat 2, estableix que les referències a les diputacions provincials, quan es tracti de comunitats amb un sistema propi d'ens supramunicipals, s'han d'entendre fetes a aquests darrers ens, mentre que a l'apartat 3 introdueix unes especificitats per a la Comunitat Autònoma d'Aragó.

El Govern de la Generalitat considera que els apartats 1 i 2 d'aquesta disposició addicional poden plantejar dubtes de constitucionalitat «en funció de la interpretació que s'adopti». El primer dubte, segons el Govern, el suscita l'apartat 1, concretament la frase «sense perjudici de les seves competències exclusives en matèria de règim local assumides en els seus Estatuts d'autonomia», perquè, a parer de l'òrgan sol·licitant, permet interpretar, d'una banda, que les noves prescripcions de la LRSAL no afecten ni l'assignació a la Generalitat de la competència exclusiva en matèria de regim local (art. 160 EAC), ni les determinacions de l'Estatut relatives als governs locals (en especial, l'art. 84 EAC, que la STC 31/2010, FJ 37, va considerar conforme a la Constitució); i, de l'altra, per contra, permetria entendre que, en tractar-se d'una llei bàsica, les prescripcions de la LRSAL

s'apliquen íntegrament en totes les comunitats autònomes, al marge del que estableixen els preceptes estatutaris, supòsit en què l'esmentat apartat 1 de la disposició addicional tercera LRSAL es podria considerar inconstitucional, en la mesura que comportaria que una llei bàsica ordinària alterés les previsions d'una llei orgànica estatal com és l'Estatut.

Quant a l'apartat 2, el dubte interpretatiu es plantejaria, sempre segons el sol·licitant, sobre si, atesa la previsió estatutària de dues entitats locals supramunicipals que tenen assignades competències en matèria d'assistència i cooperació als municipis i prestació de serveis públics (les comarques, art. 2.3, 83.2 i 92 EAC, i les vegueries, art. 2.3, 90 i 91 EAC), es pot entendre que correspon al legislador català assignar les atribucions que la LRSAL atorga a les diputacions provincials a l'entitat local supramunicipal prevista a l'Estatut que estimi adient, o si, per contra, cal interpretar que les esmentades funcions de les diputacions únicament es poden atribuir a una d'aquestes, i concretament a les vegueries, supòsit en què, segons afirma l'esmentat apartat 2, s'hauria de reputar inconstitucional, perquè comportaria que una llei bàsica ordinària deixaria sense efecte les determinacions d'una llei orgànica estatal com és l'Estatut, pel que fa a l'existència de les comarques com a ens locals supramunicipals.

Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya centren els seus dubtes en l'apartat 1, perquè interpreten que obvia la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de règim local i, per tant, vulnera els articles 160 i 84.2 EAC.

Començant pels dubtes que suscita l'apartat 1, hem de dir que és una norma que vol sintetitzar allò que ja es deriva del bloc de la constitucionalitat i de la jurisprudència constitucional que hem referit en el fonament jurídic segon, respecte de la relació entre la llei bàsica i l'Estatut d'autonomia, que donem aquí per reproduïda.

Dit això, hem de recordar que l'establiment de les competències que en l'àmbit del règim local corresponen a l'Estat i a les comunitats autònomes no és una funció que correspongui fer a la llei bàsica, sinó que deriva, insistim, del bloc de la constitucionalitat, per la qual cosa res no hi pot afegir una norma com la que ara és objecte del nostre examen consultiu.

Entrant en l'examen de l'apartat 2, hem de fer esment a la formulació que conté, de caràcter interpretatiu, segons la qual les referències a les diputacions provincials s'han d'entendre fetes als ens supramunicipals que, d'acord amb els respectius estatuts d'autonomia, tinguin atribuïdes competències en matèria d'assistència i cooperació als municipis.

Respecte d'aquests ens, pel que ara interessa, hem de recordar l'article 83.1 EAC, que declara que Catalunya s'organitza territorialment en municipis i vegueries, i també els articles 90 i 91 EAC, que defineixen la vegueria com l'àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local, al mateix temps que disposen que els consells de vegueria substitueixen les diputacions. En aquest sentit, sobre la naturalesa i les funcions de la vegueria com a ens local territorial de Catalunya (art. 90 EAC), ens remetem al que vàrem exposar a bastament en el DCGE 11/2010, de 5 de juliol, sens perjudici de recordar ara, a tall de resum, que «és un nou tipus de província de règim especial, [...], diferent de les províncies de règim comú però respectuosa amb les exigències de l'article 141.1 CE», que s'identifica «amb la província constitucional, mitjançant un procés pel qual l'ens provincial es transforma sense perdre, però, els elements que fan possible la seva recognoscibilitat com a tal», i que l'organització territorial en vegueries és «un element substancial definidor de la Generalitat en el seu conjunt, i és per aquesta raó que s'ha de projectar i s'ha de respectar tant per l'àmbit espacial dels ens locals com per l'organització de l'Administració que depèn del Govern de la Generalitat» (FJ 3).

A la vista del que s'ha exposat, en la mesura que la disposició dictaminada no concreta, lògicament, quins són els ens supramunicipals que han de tenir atribuïdes a Catalunya les competències en matèria d'assistència i cooperació als municipis, no vulnera les esmentades previsions estatutàries.

Tot l'anterior ens porta a concloure que la disposició addicional tercera LRSAL no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

18. La disposició addicional cinquena LRSAL preveu l'aplicació de la Llei als municipis de Madrid i Barcelona «sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Els diputats del Grup Parlamentari Socialista centren els seus dubtes en la contradicció que es podria produir entre l'esmentada LRSAL, objecte del present Dictamen, i les lleis especials reguladores el règim jurídic del municipi de Barcelona i que, a tall d'exemple, il·lustren amb una breu comparativa entre els preceptes respectius. En síntesi, consideren que aquesta disposició «[n]o preserva suficient l'organització municipal, les competències i el règim financer establerts a la Llei 1/2006 de 13 de març, per la que es regula el Règim Especial del Municipi de Barcelona, així com a la Llei 22/1998, de 30 de desembre de la Carta Municipal de Barcelona, en front l'organització, competències i règim financer que preveu la Llei 27/2013, de 27 de desembre per les entitats locals».

En aquest punt cal fer un breu esment a la regulació específica de la ciutat de Barcelona, que es justifica principalment per raons de pes demogràfic i polític, i que es recull principalment en dues lleis: la Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, i la Llei de l'Estat 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi

de Barcelona. Aquest règim especial té actualment el seu reconeixement en la disposició addicional sisena LRBRL, encara vigent, la qual admet les normes que en el seu moment regulaven la ciutat de Barcelona (Decret 1166/1960, de 23 de maig, i decrets llei 5/1974 i 3276/1974, de 23 de maig i 24 d'agost, respectivament) «salvo en lo que se opongán, contradigan o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley», al mateix temps que permet la seva actualització, tot i que delimita les especialitats del règim d'organització municipal que es poden incorporar.

D'aquesta manera, algunes especificitats organitzatives i competencials, també recollides en part per l'Estatut de 2006, que reconeix a Barcelona l'estatus de capitalitat de Catalunya i la participació en l'aprovació de la normativa que regula el seu règim especial (art. 10 i 89 EAC), tenen a veure amb el règim competencial propi (títol VI de la Llei 22/1998 i títol II de la Llei 1/2006), la capacitat d'autoorganització (art. 26 de la Llei 22/1998), les especificitats de la figura de l'alcalde i el consell municipal (art. 9 a 19 de la Llei 22/1998), les potestats tributàries i comptables (capítol IV de la Llei 1/2006), els processos de presa de decisions, i la participació ciutadana a través de la descentralització en districtes i la desconcentració administrativa (títol II de la Llei 22/1998).

Entrant ja en l'anàlisi dels dubtes que plantegen els diputats sol·licitants i que se centren en l'abast interpretatiu que s'ha de donar a la clàusula «sin perjuicio de las particularidades de su legislación específica», hem de dir que la seva recta interpretació no condueix a la vulneració constitucional que denunciem. N'hi haurà prou amb comparar aquesta fórmula amb la que apareixia en l'iter prelegislatiu de la Llei dictaminada, per afirmar que allò que pretén la disposició addicional cinquena és, precisament, evitar que es pugui entendre que la LRSAL hagi derogat les lleis especials que regulen les especialitats dels règims dels municipis de Madrid i Barcelona.

En efecte, l'Avantprojecte de llei, aprovat pel Consell de Ministres el 15 de febrer de 2013, i fet públic el 18 de febrer del mateix any, partia de la primacia de la LRSAL sobre les lleis particulars dels municipis de Madrid i de Barcelona, ja que afirmava que aquestes s'havien d'aplicar en allò que no se li oposessin (disposició addicional quarta). A més, en la seva disposició derogatòria, incloïa les lleis 22/1998 i 1/2006. Tot això ha estat suprimit en la llei que ara dictaminem, la qual cosa confirma que el legislador bàsic ha volgut salvaguardar expressament la vigència d'aquella regulació especial, que s'haurà de sotmetre, això sí, als principis de sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària. Avala aquesta interpretació el fet que l'abans esmentada disposició addicional sisena LRBRL, que, des de l'any 1985, reconeix el règim especial per al municipi de Barcelona, no ha estat derogada per la LRSAL.

A banda de l'anterior, tampoc no podem menystenir el principi general segons el qual, davant la vigència de dues normes que es refereixen a la mateixa matèria, la de naturalesa especial (en aquest cas, la llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, i la llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona) ha de prevaler sobre la de caràcter general.

Finalment, pel que fa a l'estricta subjecció dels esmentats municipis als principis d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera, només ens caldrà recordar que la llei orgànica 2/2012, en el seu article primer, preveu que aquests principis rectoris «vinculen tots els poders públics, als quals s'ha d'adequar la política pressupostària del sector públic orientada a l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, com a garantia del creixement econòmic sostingut i la creació d'ocupació, en desplegament de l'article 135 de la Constitució espanyola».

En conclusió, la disposició addicional cinquena LRSAL no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

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

El Govern qüestiona aquest precepte perquè, a parer seu, determina que l'obertura tan sols requereix l'acreditació de la personalitat jurídica civil de l'església o la confessió interessada, per mitjà d'un certificat del Registre d'entitats religioses i la comunicació prèvia o declaració responsable que regula l'article 84.1.c LRBRL, això sens perjudici de la sol·licitud de la llicència urbanística que sigui procedent. Sense discutir la necessitat del certificat del Registre d'entitats religioses (en què, per cert, sorprèn que hi hagi de constar el lloc on es pretengui construir el centre), el Govern adreça el seu retret al fet que es tracta d'una regulació que contradiu l'article 9 de la Llei de Catalunya 16/2009, que demana l'obtenció prèvia d'una llicència municipal d'obertura i ús de centres de culte. Finalment, al·lega que els centres de culte constitueixen llocs de concurrència pública sobre els quals es projecta la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de protecció civil (art. 132 EAC), i la competència dels governs locals per regular les condicions de seguretat de les activitats organitzades en locals de concurrència pública (art. 84.2.e EAC).

En el mateix sentit, tot i que de manera més genèrica i sense al·legar quin és el precepte del bloc de la constitucionalitat que resulta infringit, els diputats

del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sostenen que aquesta disposició fa una redistribució competencial que vulnera l'Estatut i la Constitució.

Amb caràcter previ a l'anàlisi del precepte objecte de dictamen, haurem de determinar el títol competencial en què s'ubica la matèria regulada i discernir el règim de distribució de competències que resulti de l'enquadrament esmentat. Pel seu contingut (la intervenció municipal en el control de les activitats privades dels ciutadans) podem dir que la norma s'insereix, tal com invoca la disposició final cinquena, en el títol sobre bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'article 149.1.18 CE.

La legislació bàsica, recordem-ho una vegada més, permet fixar els «[...] principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado» (STC 103/2013, de 25 d'abril, FJ 4). I, pel que ara interessa, per procediment administratiu comú «hem d'entendre únicament el conjunt de principis i regles que han d'estar presents en tota actuació processal administrativa, sigui de l'Estat, de les comunitats autònomes o de qualsevol altre ens públic» (DCGE 9/2013, de 8 d'agost, FJ 5).

Per tant, en aquest àmbit concret de les formes d'intervenció o control en les activitats dels ciutadans, la legislació bàsica de l'Estat s'ha de limitar a determinar, com fa l'article 84 LRBRL, les diferents tècniques de control de què disposen les entitats locals, així com els principis (proporcionalitat, no-discriminació i necessitat) que poden permetre que es decantin per una o altra d'aquestes tècniques.

Per contra, la competència estatal no comprèn les regulacions normatives que vinculen un instrument o tècnica d'intervenció administrativa concrets a una activitat que és competència de les comunitats autònomes. Dit en altres

paraules, correspon a la comunitat autònoma titular de la competència substantiva respecte de la qual s'exerceix l'activitat determinar el mitjà d'intervenció, d'entre els que enumera l'esmentat article 84 LRBRL, el qual, òbviament, s'ha d'ajustar als esmentats principis de proporcionalitat, igualtat de tracte i necessitat (art. 84.2 LRBRL).

Tot i que la present disposició segueix la línia de les darreres reformes de la LRBRL, que han eliminat amb caràcter general la llicència i altres instruments de control preventiu, allò rellevant és que ara ho fa establint quin ha de ser el mitjà d'intervenció concret que ha d'adoptar el municipi (la comunicació prèvia o la declaració responsable previstes a l'art. 84.1.c LRBRL) en un àmbit que pertany a una competència sectorial que correspon a la Generalitat. Efectivament, l'article 161.1 EAC li atribueix la competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que acompleixin llur activitat a Catalunya. De fet, a l'empara d'aquest mateix títol competencial, la Generalitat va aprovar la Llei 16/2009, de 22 de juliol, dels centres de culte, en què s'estableix que, per iniciar les activitats d'un nou centre de culte de concurrència pública, s'ha d'obtenir prèviament una llicència municipal d'obertura i d'ús, preveient, d'acord amb el principi de proporcionalitat, que en els casos en què no se superi un determinat aforament, aquesta es podrà substituir per la comunicació prèvia (art. 9). Òbviament, això anterior no obsta perquè es pugui recavar algun altre tipus d'intervenció, com ara la llicència urbanística a la qual el mateix precepte aquí examinat es refereix.

Així doncs, la remissió que la disposició addicional dissetena LRSAL fa a la lletra c de l'article 84.1 LRBRL, quan imposa una mesura d'intervenció concreta en un àmbit material que és competència de la Generalitat, vulnera l'article 161.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.18 CE.

20. La disposició transitòria onzena LRSAL estableix que les mancomunitats de municipis, en el termini de sis mesos, han d'adaptar els seus estatuts a

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

Els diputats del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya sostenen que, com que aquesta disposició pretén dissoldre les mancomunitats, vulnera la competència prevista a la lletra e de l'article 160.1 EAC.

Les mancomunitats són organitzacions instrumentals per a la gestió d'obres i serveis dels municipis que les integren, i tenen capacitat i personalitat jurídica pròpia per assolir aquestes finalitats. Per la seva naturalesa i finalitat —prestació de serveis concrets i execució d'obres de competència i responsabilitat dels municipis— constitueixen una manifestació del dret dels municipis a associar-se, en el doble vessant de creació de mancomunitats i de llibertat de no ser obligats a associar-se o a romandre-hi, en la línia del que disposa l'article 19 de la Carta Europea d'Autonomia Local i l'article 87.2 EAC, que afegeix que les lleis no poden limitar aquest dret si no és per garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda. D'aquesta manera, segons la doctrina constitucional, en la mesura que aquestes entitats locals no són titulars d'altres interessos que els dels municipis que els encomanen les seves funcions «participan de la autonomia que constitucionalment se predica de los entes locales que las forman» (STC 103/2013, FJ 3).

Les determinacions bàsiques de la seva regulació es contenen a l'article 44 LRBRL. Aquest precepte, a l'empara del títol competencial contingut a l'article 149.1.18 CE, considera bàsic el reconeixement del dret dels municipis a associar-se amb d'altres en mancomunitats, l'atorgament de capacitat i personalitat jurídica i també la determinació del contingut dels estatuts reguladors d'aquestes entitats (àmbit territorial, objecte, competència, òrgans, recursos i termini de durada). A partir d'aquí, correspon a les comunitats autònomes el desenvolupament de la dita legislació bàsica. Ha estat sobre la base d'aquesta competència compartida que la Generalitat ha regulat les mancomunitats de municipis, als articles 115 a 122 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

Entrant en l'examen de la norma sol·licitada, hem de començar per posar de manifest l'estranyesa que suposa l'establiment d'un règim transitori que preveu l'adaptació dels estatuts de les mancomunitats a les previsions d'una norma, l'article 44 LRBRL, que no s'ha vist afectada per la LRSAL i que, en realitat, resta inalterada des de l'any 2003. D'altra banda, poc o res diu aquest article sobre els esmentats estatuts, ja que es limita a enunciar de forma genèrica quins aspectes han de contenir. Estranyesa que augmenta pel fet que, a l'incompliment de la dita obligació, s'hi vincula un efecte tan dràstic com és que constitueixi una causa de dissolució.

Fetes les anteriors consideracions, passem a examinar si la causa de dissolució de la mancomunitat que estableix la disposició que ens ocupa té caràcter de norma bàsica. En aquest sentit, hem de partir del fet que, segons ha quedat dit, la determinació de quin ha de ser el contingut dels estatuts de les mancomunitats, que fa l'article 44 LRBRL, té caràcter de bàsic i, per tant, en principi també l'hauria de tenir la previsió que sigui causa de dissolució la nova adaptació, en el termini previst, en tant que constitueix un criteri d'abast general relatiu al valor jurídic dels estatuts d'aquestes entitats. No

podem dir el mateix del procediment de dissolució de les mancomunitats, la regulació del qual, per la seva naturalesa, hauria de correspondre a la Generalitat a l'empara de les competències que té atribuïdes per l'article 160.1.a EAC, tot preveient, en garantia de l'autonomia local que tenen reconeguda, algun tipus de participació d'aquestes entitats.

Ara bé, si anem més enllà de la literalitat estricta, una interpretació teleològica de la present disposició transitòria ens porta a entendre que la regla d'adaptació als estatuts no es limita a allò que preveu l'esmentat article 44 LRBRL, sinó que inclou també el paràgraf segon de la mateixa disposició, i, per tant, el nostre judici de constitucionalitat haurà d'incloure aquest aspecte.

Així, l'esmentat segon paràgraf estableix de bell nou (i sense modificar l'article 44) una regla que consisteix a restringir l'objecte de les mancomunitats, que s'ha d'orientar, exclusivament, a la realització d'obres i a la prestació de serveis necessaris per a l'exercici de les competències pròpies (art. 25 LRBRL) i per a la prestació dels serveis bàsics (art. 26 LRBRL). Com dèiem, la seva integració en mig del precepte que estem dictaminant ens indica que allò que es pretén, en realitat, és que els estatuts que continguin un objecte que ultrapassi aquest que s'acaba de descriure s'hagin d'adaptar a aquesta regla més limitativa. Per tant, tot i aquesta tècnica legislativa tan defectuosa, examinarem a continuació si l'esmentada limitació de l'activitat de les mancomunitats reuneix els requisits per ser considerada bàsica.

Com hem anat exposant en aquest Dictamen, les bases de l'Estat han de deixar un marge suficient perquè les comunitats autònomes puguin desenvolupar la seva pròpia política, en aquest cas, respecte de les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals, entre els quals s'inclouen, òbviament, les mancomunitats. Igualment,

quan es tracta de bases que no amplien el contingut de les competències locals sinó que el restringeixen, ja hem dit que han de tenir un caràcter menys intens.

Així, doncs, la limitació de l'objecte de les mancomunitats exclusivament a l'execució en comú de les competències i els serveis que afectin els articles 25 i 26 LRBRL, sense establir a la Llei cap mena de raó justificativa, no només impedeix a la Generalitat atribuir altres finalitats a aquesta figura associativa, igualment legítimes, sinó que fins i tot exclou que puguin tenir les que l'article 84.2 EAC atribueix també com a pròpies als municipis. Conseqüentment, el fet que es prevegi com a causa de dissolució que les mancomunitats que no hagin adaptat els seus estatuts, en el termini previst, a aquesta limitació de finalitats, i s'estableixin els efectes d'aquesta, implica, igualment, una vulneració de les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 160.1.a EAC

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

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

CONCLUSIONS

Primera. Els apartats dos i set de l'article primer, que modifiquen i afegeixen, respectivament, l'article 3.2 LRBRL i l'article 24 bis LRBRL; i les disposicions transitòries quarta i cinquena, de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, vulneren

l'article 86.7 EAC i les competències de la Generalitat previstes a l'article 160.1.b EAC, i no troben empara en l'article 149.1.18 CE.

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

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