

MOTIUS D'IL·LEGALITAT

PRIMER.- LA INCORPORACIÓ A LA LLEI DE PRESSUPOSTOS DE LA DISPOSICIÓ ADDICIONAL, NÚMERO 51, RELATIVA AL CENTRE RECREATIU TURÍSTIC DE VILA-SECA I SALOU.

L'Esmena número 51 formulada pel grup parlamentari de Convergència i Unió, addiciona una nova disposició addicional al projecte de llei d'acompanyament dels pressupostos, que literalment diu:

“Disposició addicional (nova). Centre Recreatiu Turístic de Vila-Seca i de Salou

1. Amb l'objectiu de culminar el projecte relatiu a les instal·lacions i usos pendents d'execució del Centre recreatiu turístic de Vila-Seca i Salou, creat a l'empara de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, es procedirà, mitjançant acord del Govern de la Generalitat, a l'actualització del programa d'actuació necessari per a la finalització de l'esmentat projecte.

2. Atès el previst a l'apartat anterior, el Consorci Intermunicipal de Vila-Seca i de Salou, creat per a garantir la unitat d'acció pública en l'àmbit del Centre recreatiu turístic de Vila-Seca i Salou i integrat per l'Administració de la Generalitat de Catalunya i pels municipis de Vila-Seca i de Salou, mantindrà la seva vigència en les mateixes condicions fins a la completa execució del projecte”.

Resulta que el que demana el grup parlamentari de Convergència i Unió no respecta en absolut el principi d'autonomia local i és inconstitucional per tres causes: perquè vulnera l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que forma part del bloc de la inconstitucionalitat; perquè vulnera les competències que la Constitució reserva a l'Estat en l'article 149.1.18 de la

Constitució; i perquè infringeix la Carta Europea d'Autonomia Local (tractat ratificat per Espanya).

A continuació es fa referència a aquestes tres gravíssimes vulneracions.

2.- La Llei que incorpora la sol·licitud del grup parlamentari de Convergència i Unió seria contrària a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya - que forma part del bloc de la constitucionalitat- i per tant inconstitucional

A.- L'Estatut d'Autonomia de Catalunya forma part del bloc de la constitucionalitat: la inconstitucionalitat per infracció de l'Estatut és, en realitat, infracció de la Constitució

De conformitat amb l'article 28.1 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, com és ben sabut, els Estatuts d'Autonomia formen part del bloc de la constitucionalitat en els termes que -en relació a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya- ha establert el **Tribunal Constitucional en la seva Sentència 31/2010 de 28 de juny**, el F.D. 4t, paràgraf 3r (suplement del BOE de 16.07.2010, pàg. 226), diu així:

“Lo anterior es consecuencia de una serie de consideraciones de principio sobre la naturaleza y función constitucionales de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, es forzoso partir de la obviedad de que el Ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución. Desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio [RTC 1981, 32], F. 3, por todas). La primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el Estatuto es norma institucional básica (art. 147.1

CE). Y es también —en unión de las normas específicamente dictadas para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (**art. 28.1 LOTC** [RCL 1979, 2383])— norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que **el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto**, también de las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza **por remisión** de la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma. La **inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitución**, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas”.

B.- La incorporació del precepte que proposa el grup parlamentari de Convergència i Unió infringiria l'Estatut de Catalunya

El grup parlamentari de Convergència i Unió proposa el precepte que es tracta donant per suposat que respecta plenament el principi d'autonomia local i això a partir de la dicció literal de l'article 160.1.a) de l'Estatut, que diu així:

Article 160. Règim local

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, **respectant el principi d'autonomia local**, inclou:

a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, així com 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 diferents formes associatives**, mancomunades, convencionals i **consorcials**.

El precepte transcrit estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local "respectant el principi d'autonomia local", que inclou, pel que aquí interessa, els extrems que enumera en la lletra a [art. 160.1.a)] que ha quedat transcrit.

Per tant, per determinar quin és l'abast de la competència de la Generalitat en la forma associativa consorcial cal examinar quin és l'abast de l'autonomia

municipal en aquest punt, que ha de respectar la Generalitat (que no té competència per vulnerar l'autonomia municipal).

Doncs bé, **per determinar l'abast de l'autonomia municipal cal considerar la regulació del municipi continguda en els articles 86 i següents de l'Estatut d'autonomia** [Secció II "El Municipi" del Capítol VI "El Govern Local" del Títol II "De les Institucions" de l'Estatut].

En concret, el principi d'autonomia municipal es regula a l'article 86 i els principis d'organització i funcionament i potestat normativa a l'article 87. Aquests preceptes diuen així:

ARTICLE 86. EL MUNICIPI I L'AUTONOMIA MUNICIPAL

1. El municipi és l'ens local bàsic de l'organització territorial de Catalunya i el mitjà essencial de participació de la comunitat local en els afers públics.
2. El govern i l'administració municipals corresponen a l'ajuntament, format per l'alcalde o alcaldessa i els regidors. S'han d'establir per llei els requisits que s'han de complir per a l'aplicació del règim de consell obert.
3. **Aquest Estatut garanteix al municipi l'autonomia per a l'exercici de les competències que té encomanades** i la defensa dels interessos propis de la col·lectivitat que representa.
4. Els actes i els acords adoptats pels municipis no poden ésser objecte de control d'oportunitat per cap altra administració.
5. Correspon a la Generalitat el control de l'adequació a l'ordenament jurídic dels actes i els acords adoptats pels municipis i, si escau, la impugnació corresponent davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sens perjudici de les accions que l'Estat pugui emprendre en defensa de les seves competències.
6. Els regidors són elegits pels veïns dels municipis per mitjà de sufragi universal, igual, lliure, directe i secret.
7. Les concentracions de població que dins d'un municipi formen nuclis separats es poden constituir en entitats municipals descentralitzades. La llei els ha de garantir la descentralització i la capacitat suficients per a portar a terme les activitats i prestar els serveis de llur competència.

ARTICLE 87. PRINCIPIS D'ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT I POTESTAT NORMATIVA

1. Els municipis disposen de plena capacitat d'autoorganització dins el marc de les disposicions generals establertes per llei en matèria d'organització i funcionament municipal.
2. **Els municipis tenen dret a associar-se amb altres** i a cooperar entre ells i amb altres ens públics per a exercir llurs competències, i també per a complir tasques d'interès comú. A aquests efectes, tenen capacitat per a establir convenis i **crear** mancomunitats, **consorcis** i associacions i **participar-hi**, i també adoptar altres formes d'actuació conjunta. Les lleis no poden limitar aquest dret si no és per a garantir l'autonomia dels altres ens que la tenen reconeguda.
3. Els municipis tenen potestat normativa, com a expressió del principi democràtic en què es fonamenten, en l'àmbit de llurs competències i en els altres sobre els quals es projecta llur autonomia.

La mera lectura d'aquest precepte evidencia que el consorci és una associació voluntària, la seva constitució constitueix un dret de cada municipi, amb la finalitat d'exercir les seves competències.

En conseqüència, resulta patent que la Generalitat no pot introduir en una llei un precepte que prorrogui l'existència d'un consorci "per si i davant seu", atès que la pròrroga de l'associació en què el consorci consisteix ha de ser voluntària per part de els municipis que l'integren.

Per això, en conclusió, ha d'afirmar-se amb tota rotunditat que **la inclusió del precepte que demana el grup parlamentari de Convergència i Unió infringiria l'Estatut (precepte antiestatutari) i en conseqüència seria inconstitucional**, d'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional relativa a l'Estatut d'Autonomia, abans transcrit [pàg. 3].

C. - La inclusió del precepte que pretén el grup parlamentari de Convergència i Unió seria a més inconstitucional per vulnerar les competències que la Constitució reserva a l'Estat.

En la tan repetida **Sentència 31/2010 de 28 de juny, del Tribunal Constitucional**, estableix que la regulació estatutària ha de deixar sempre fora de perill "com és evident les reserves establertes per la Constitució a favor de lleis específiques o per a la disciplina de matèria orgànica no estatutària " [F.D. 5, últim paràgraf, pàg. 267, del suplement del BOE de 16.07.2010].

L'aplicació d'aquest criteri en relació a l'article 160.1.a) de l'Estatut [precepte impugnat] la porta a terme la pròpia Sentència en el seu F.D. 100, en els termes següents:

L'art. 160.1, lletra a), EAC inclou entre les competències exclusives de la Generalitat "les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, així com 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 diferents formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials". Doncs bé, el precepte només comporta, d'una banda, que la Generalitat pugui relacionar-se directament amb aquests ens locals, el que és legítim pel caràcter bifront propi del règim local, i, d'un altre, que en aquestes relacions la Generalitat pugui determinar quins hagin de ser les tècniques de relació per a la cooperació i coordinació que siguin procedents en cada cas, el que tampoc ha de conduir a la inconstitucionalitat, ja que **la remissió que es fa en aquest punt a les formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials ha de presuposar la subjecció a la naturalesa de cadascuna de elles, d'acord amb el que l'Estat, ex art. 149.1.18 CE, estableixi en el seu cas.** D'altra banda, res en el precepte impugnat obstaculitza la possibilitat que l'Estat estableixi relacions directes amb les Entitats locals [STC 214/1989 (RTC 1989, 214), FF. 20e) i 29 a)].

És a dir que l'article 160.1.a) de l'Estatut presuposa la subjecció a la naturalesa a cadascuna de les formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials, d'acord amb el que l'Estat, ex article 149.1.18 de la Constitució estableixi en cada cas.

Doncs bé, l'Estat ex art. 149.1.18 de la Constitució ha promulgat la Llei reguladora de les bases de règim local de 02.04.1985, el seu article 87 regula els Consorcis en allò substancial, de la mateixa manera en què -amb posterioritat- ho

regula l'Estatut d'Autonomia de Catalunya; diu així l'indicat precepte [modificat per la Llei 57/2003, de 16 de desembre]:

"Article 87.

1. Les entitats locals poden constituir consorcis amb altres administracions públiques per a fins d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que perseguixin fins d'interès públic, concurrents amb els de les administracions públiques.

2. Els consorcis podran utilitzar-se per a la gestió dels serveis públics locals, ..."

Resulta, en conseqüència, que la inclusió del precepte que demana el grup parlamentari de Convergència i Unió no només vulneraria l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sinó també l'art. 149.1.18 de la Constitució per la qual cosa **seria un precepte inconstitucional.**

D. - La introducció del precepte seria també inconstitucional per vulnerar la Carta Europea d'Autonomia Local

La Carta Europea d'Autonomia Local, de 15 d'octubre de 1985, és un Tractat propiciat pel Consell d'Europa que ha estat ratificat per Espanya per Instrument de 20 de gener de 1988, en què consta una declaració i una reserva que no afecten a l'article 10 que es passa a exposar.

A l'article 10 reconeix el dret d'associació dels ens locals amb altres entitats locals per a la realització de tasques d'interès comú, en els termes següents:

"Article 10. El dret d'associació de les Entitats locals

1. Les Entitats locals tenen el dret, en l'exercici de les seves competències, de cooperar i, en l'àmbit de la Llei, associar-se amb altres Entitats locals per a la realització de tasques d'interès comú.

2. El dret de les Entitats locals d'integrar-se en una associació per a la protecció i promoció dels seus interessos comuns ... "

Doncs bé, l'article 96 de la Constitució regula la força dels tractats internacionals en els següents termes:

Article 96. [Derogació, modificació o suspensió dels Tractats]

1. Els tractats internacionals vàlidament celebrats, un cop publicats oficialment a Espanya, formaran part de l'ordenament intern. **Les seves disposicions només podran ser derogades, modificades o suspeses en la forma prevista en els propis tractats o d'acord amb les normes generals del Dret internacional.**

2. Per a denunciar els tractats i convenis internacionals es farà servir el mateix procediment previst per a la seva aprovació a l'article 94.

Aquest precepte quedaria vulnerat si s'inclogués en la Llei de Catalunya el precepte que demana el grup parlamentari de Convergència i Unió, perquè desconexaria la força normativa dels tractats internacionals establerts a l'article 96 de la Constitució, ja que vulneraria l'article 10 de la Carta Europea d'Autonomia Local en convertir un dret en un deure, que desnaturalitzaria el Consorci com a associació voluntària.

En conclusió, i també per aquesta raó el precepte seria inconstitucional.

SEGON.- LA CONTINUACIÓ DEL CONSORCI HA D'ACORDAR-SE PELS MUNICIPIS.

1.- Introducció

Una vegada demostrada la inconstitucionalitat de la sol·licitud del grup parlamentari de Convergència i Unió, convé fer unes consideracions, en veritat elementals, en ordre a la continuació del Consorci.

2.- La continuació del Consorci ha d'acordar-se pels municipis

Convé recordar que l'actual Consorci va sorgir com una iniciativa dels municipis interessats -i en concret que la proposta va partir del municipi de Salou-, que van entendre que era convenient que la Generalitat s'integrés en el mateix, com així va succeir, una vegada que es va produir l'acord dels Plens d'ambdós Ajuntaments el 31 de gener de 1992.

Doncs bé, com ha quedat demostrat de forma acabada, el Consorci és de caràcter voluntari, de manera que la continuació d'aquest, i els seus termes ha de ser decidida pels municipis, així com també serà necessari -amb posterioritat- la decisió de la Generalitat en ordre a la seva integració mitjançant l'acord corresponent.

Encara que es tracta d'una exigència que resulta amb tota evidència de l'Estatut d'Autonomia, de la Constitució, i de la Carta Europea d'Autonomia Local, com ha quedat plenament demostrat, convé afegir ara, per si pogués quedar algun dubte, que així resulta a més amb tota evidència de la **Llei municipal i de règim local de Catalunya** (T.R. aprovat per Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril), l'article 269 del qual diu així:

"Article 269. Consorci

269.1. **El consorci és una entitat pública de caràcter associatiu** que pot ser constituïda pels ens locals amb altres administracions públiques per a finalitats d'interès comú o amb entitats privades sense ànim de lucre que tenen finalitats d'interès públic concurrents amb les dels ens locals.

269.2. **El consorci és de naturalesa voluntària** i té personalitat jurídica pròpia per crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú. Es constitueix per acord de les diferents entitats que l'integren o per adhesió posterior, segons les normes internes que el regeixen ".

El precepte transcrit és de claredat inequívoca, pel que no requereix cap comentari.