

# EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Tornem-hi amb les “mocions” polítiques locals: de Caldes de Montbui a Reinosà

04-11-2022

Les propostes presentades a les sessions plenàries locals que no se circumscriuen dins d'una activitat administrativa de competència local són ben freqüents i responen a declaracions institucionals, posicionaments, desitjos i aspiracions; en definitiva, a opinions de naturalesa política que escapen a l'exercici de les potestats administratives, no tenen cap efecte jurídic resolutiu i n'esgoten l'eficàcia en el moment que s'aprova. S'aixopluguen en el dret de llibertat ideològica, de pensament i d'expressió dels càrrecs electes i com a reflex de les opinions dels ciutadans que representen (art. 20.1.a i 23.1 de la CE).

Ara bé, **no sempre el posicionament jurisprudencial ha estat unànim**. En alguna ocasió, en el tractament dels acords de naturalesa política, com per exemple en el fonament jurídic tercer *in fine* de la STS de 23 d'abril de 2008, el TS reconeix que l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Laudio de 15 de desembre de 1999 -el qual s'hi adhereix i comparteix l'existència, els objectius i els projectes d'Udalbiltza (Assemblea de Municipis i Electes Municipals d'Euskal Herria) i manifesta la seva voluntat de ser membre d'aquesta institució-, no té efectes pràctics i ajusta la seva actuació a meres opinions emparades en el dret de participació i pensament dels regidors, de manera que resulta immune al control jurisdiccional.

Nogensmenys, en altres supòsits, el TS entén que a determinats acords polítics els manca l'habilitació competencial de caràcter municipal, en abordar assumptes que eludeixen la literalitat de l'article 25 de la LBRL, com és el cas dels fonaments sisè i setè de la **STS de 26 de juny de 2019, núm. 920/2019, coneguda col·loquialment com la sentència “Caldes de Montbui”**, sens perjudici –i aquí sí que la doctrina jurisprudencial ha estat estable- que els actes polítics, malgrat que no necessàriament resten subjectes al dret administratiu, no estan exempts del control jurisdiccional (STS de 28 de juny de 1994, de 4 d'abril de 1997, de 20 de novembre de 2013 o la sentència al·ludida mateix).

L'Acord del Ple de l'Ajuntament de Caldes de Montbui de 28 de febrer de 2013 aprovava per majoria absoluta el següent:

- “1. Declarar que el municipi de Caldes de Montbui és territori català lliure i sobirà.
2. Declarar que la voluntat majoritària dels seus ciutadans és que aquesta sobirania sigui exercida per un nou estat lliure i sobirà.
3. Demanar al Parlament de Catalunya que treballi per aconseguir aquesta fita com abans millor, i que mentrestant gestioni la solució dels problemes que afronta Catalunya, pensant en aquest futur i en el present dels seus ciutadans més necessitats.
4. Fer públics aquests acords, com a incentiu per a altres municipis i com a solidaritat amb aquells que estan assetjats pel fet d'haver-se manifestat en forma similar.”

El TSJ de Catalunya, en la Sentència 522/2017, de 26 de juny, revocava la sentència apel·lada en allò que es refereix als apartats 3 i 4 de la part dispositiva de la resolució impugnada, i confirmava la sentència en relació amb la nul·litat de la "declaració del municipi com a territori català lliure i sobirà i la declaració que la voluntat majoritària dels seus ciutadans és que aquesta sobirania sigui exercida per un nou estat lliure i sobirà". Per contra, l'esmentada STS "Caldes de Montbui", de 26 de juny de 2019, esmena en la totalitat la Sentència del TSJ de Catalunya i anul·la íntegrament l'Acord del Ple. De manera succinta, entenem que els arguments que esgrimeix el TS en aquest supòsit són dos: primer, **la manca d'habilitació legal, en la normativa bàsica i en l'EAC, que permeti concebre que l'Acord del Ple respon a un interès municipal o a la regulació de relació bilateral entre el municipi i la Generalitat de Catalunya;** un de segon, **bastit en la manca de competència municipal (pel fet de no aparèixer en l'article 25.2 de la LBRL) en aspectes que afecten la titularitat de la sobirania, la petició d'una fragmentació de l'Estat, trastocar, o demanar que es trastoqui, l'organització territorial bàsica de l'Estat.**

Oimés, el TS manté la mateixa línia, per exemple, en les dues sentències posteriors d'1 de juliol de 2019 relatives als recursos de cassació 4810/2017 i 4889/2017, o fins i tot en la Sentència 937/2019, de 28 de juny de 2019, on els acords del Ple de l'Ajuntament de Piera eren semànticament més temporitzats o subtils quant a efectes jurídics, però conclou, de la mateixa manera, en el fonament setè *in fine*, que "No pot contradir aquesta afirmació la referència que fa el contrarekurs de l'Ajuntament a l'article 46.2.i de la LBRL perquè les mocions són un mecanisme de control pel Ple de la corporació dels altres òrgans de la corporació mateix, però no una clàusula que permeti a l'ens local efectuar de manera innominada declaracions totalment desvinculades de l'àmbit de les competències municipals", i afegia que "També vulnera l'acord, tant en la seva part dispositiva com en l'exposició que la precedeix, aquest principi constitucional d'objectivitat de l'activitat administrativa, que l'article 6.1 de la LBRL imposa als ens locals, ja que assumeix -i identifica la corporació municipal amb aquesta- una posició de part que, lluny de sotmetre's a la llei i al dret, està en oberta contradicció amb la Constitució".

Dit això, més recentment, **la Sentència del TS de 20 de setembre de 2022, amb interès cassacional**, fa un lleuger viratge al posicionament sostingut fins a aquesta data, i ressalta que la clau en l'anàlisi dels actes polítics i la viabilitat del seu control jurisdiccional reposa, o bé en l'existència d'efectes jurídics vinculants, o bé en l'afecció als drets fonamentals, o bé en la inobservança de la Constitució. **L'Acord del Ple de l'Ajuntament de Reïnosa de 7 de juliol de 2016, que fa referència a la susdita sentència, acordava:**

- "1. Manifestar la seva adhesió i suport a la resolució del Parlament Europeu de 17 de desembre de 2014 per la qual es reconeix l'Estat de Palestina.

2. Mostrar la solidaritat amb la població dels territoris ocupats instant l'ONU a garantir la seva protecció i a obligar Israel a complir la legalitat internacional.
3. Declarar el municipi de Reinos a Espai Lliure d'Apartheid Israeliana (ELAI) i difondre-ho entre la ciutadania, inserint el segell Espai Lliure d'Apartheid Israeliana a la pàgina web municipal, segell que ha de rebre de la Xarxa Solidària contra l'Ocupació de Palestina.
4. Adoptar les mesures legals oportunes perquè els processos de contractació i compra incloguin determinacions que impedeixin contractar serveis o comprar productes a empreses còmplices de violacions del dret internacional i que no acatin el dret d'autodeterminació del poble palestí (Resolució 242 del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, declaració de la Cort Internacional de Justícia de 9 de juliol de 2004, Estatut de Roma de la Cort Penal i Resolució 194 de l'Assemblea General de l'ONU).
5. No subscriure cap conveni o acord amb institucions públiques, empreses i organitzacions que participin en la violació del dret internacional i de la Declaració dels drets humans, hi col·laborin o n'obtinguin benefici econòmic.
6. Fomentar la cooperació amb el moviment BDS (boicot, desinversions i sancions), articulada en l'àmbit estatal per la Xarxa Solidària contra l'Ocupació de Palestina i en l'àmbit autonòmic i local pel Comitè de Solidaritat amb la Causa Àrab."

El TS, en aquesta ocasió, entén que els acords primer i segon del Ple de Reinos a manquen d'efectes jurídics directes i vinculants, i no malmeten ni drets fonamentals ni drets de tercers. Se circumscriuen, al parer del tribunal, en el caràcter polític de l'autonomia municipal. **Considera que l'adhesió a un pronunciament del Parlament Europeu i una manifestació de la solidaritat amb determinada població és una declaració que no afecta les competències municipals ni comporta una il·legalitat, sinó que s'integra perfectament en l'esfera política de l'autonomia municipal.**

Per contra, els acords tercer, quart, cinquè i sisè comprometen, segons el TS, els drets de tercers i, per tant, se'n confirma l'anul·lació.

Aquesta sentència "Reinos a" ens planteja algun interrogant, però també una certesa: les mocions polítiques no poden tenir cap tipus d'efecte jurídic (incloent-hi aquí els drets de tercers, els drets fonamentals o aspectes econòmics). Ara bé, més dubtes ens ofereixen els conceptes "en oberta contradicció amb la Constitució", en vista del fonament jurídic cinquè, que expressa les diferents respostes del TS als actes que transcendeixen la literalitat competencial municipal de l'article 25 de la LBRL. En destaca la referència a la sentència "Caldes de Montbui": "en aquest àmbit d'actes no aliens al control jurisdiccional també la sentència esgrimida per la Sala d'instància i invocada per la part recorreguda, de 26 de juny de 2019 (recurs de cassació número 5075/2017) en què s'anul·la un acord de l'Ajuntament de Caldes de Montbui en oberta contradicció amb la Constitució" (en el mateix sentit que la STS 937/2019, de 28 de juny de 2019). Sembla referir-se al fet que la Constitució es fonamenta en el principi de vinculació positiva de totes les administracions públiques al principi de legalitat (art. 9.1 i 103.1 de la CE). Ara bé, **havent sostret de l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Caldes de Montbui o de l'Ajuntament de Pera els aspectes que tenen un clar efecte jurídic, és possible dur a terme propostes de desig contràries al model constitucional? És possible manifestar per una moció local atacs a l'essència de la Constitució o del sistema democràtic mateix?**

Podem trobar una possible resposta a les sentències del TC núm. 48/2003, 235/2007 o 12/2008, que, a diferència del sistema constitucional alemany, advoca per la defensa d'ideologies contràries a la Constitució, sempre que no impliquin una lesió efectiva als béns o drets de rellevància constitucional. A tall d'exemple, el segon paràgraf de l'apartat 6, en el qual expressa que "aquest Tribunal Constitucional ja ha assenyalat que en el nostre sistema **no té cabuda un model de 'democràcia militant' que imposi l'adhesió positiva a l'ordenament** i, en primer lloc, a la Constitució (SSTC 48/2003, de 12 de març, FJ 7, i 235/2007, de 7 de novembre, FJ 4). [...] i com hem indicat en l'última resolució citada, el nostre règim constitucional se sustenta, per circumstàncies històriques lligades al seu origen, en la més àmplia garantia dels drets fonamentals, que no poden limitar-se en raó que s'utilitzin amb una finalitat anticonstitucional". Tot i així, la qüestió no és ni serà pacífica i haurem d'estar atents als pronunciaments jurisprudencials.

Dit això, el gir del TS en la sentència "Reinosa" respecte a la sentència "Caldes de Montbui" obre la possibilitat que els ens locals mostrin els desitjos extramurs de les **competències locals**, enfront del que semblava que prohibia aparentment la sentència "Caldes de Montbui", afectats per la *vis* expansiva dels efectes jurídics dels acords del Ple calderí.

Donem la benvinguda de nou a les "mocions" polítiques als plens locals.



## **Roger Cots Valverde**

Vicesecretari general de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat i professor associat de dret públic de la UAB