

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



## Caracterització i control judicial de les anomenades "declaracions polítiques" dels plenaris municipals

02-12-2022

Caracterització i control judicial de les anomenades “declaracions polítiques” dels plenaris municipals  
L'emissió de declaracions de caràcter polític per part dels plens municipals constitueix una pràctica constant i generalitzada present a la majoria de sessions dels ajuntaments. Aquests posicionaments dels plenaris municipals, que adopten diverses formes en funció de les diferents regulacions dels reglaments orgànics de cada municipi (moció, declaració institucional, proposició, etc.), plantegen dues qüestions d'ordre jurídic que afrontem en aquest apunt:

1. Habilitació legal per adoptar acords sobre qüestions d'ordre polític fora de l'estricta àmbit competencial de l'ajuntament.
2. Control judicial de les declaracions polítiques.

a) Habilitació legal per adoptar acords sobre qüestions d'ordre polític fora de l'estricta àmbit competencial de l'ajuntament

Malgrat que en els últims anys algunes resolucions judicials han minimitzat la dimensió política del govern local, és indiscutida la capacitat general de les corporacions locals d'adoptar posicionaments de naturalesa política sobre qüestions molt diverses.

Aquesta facultat és una manifestació del principi democràtic sobre el qual es fonamenta la Constitució (art. 1.1 de la CE) i una expressió del pluralisme polític, com a valor superior de l'ordenament jurídic, del caràcter representatiu dels ajuntaments elegits democràticament i de l'autonomia local garantida constitucionalment (art. 137 i 140 de la CE).

Els municipis mateixos són definits a l'article 1.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, com “entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i vies immediates de participació ciutadana en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats”. I des d'aquesta perspectiva **les declaracions de caràcter estrictament polític** constitueixen una forma adequada perquè els representants de la ciutadania puguin expressar el seu parer o sentiment – d'aspiració, felicitació, rebuig, solidaritat, adhesió, condemna, protesta, dol, etc.- sobre un gran ventall de qüestions que puguin afectar o interessar la majoria dels veïns.

Sempre que estiguem en presència d'un contingut del tipus dels que hem enunciat només a tall d'exemple, estarem davant d'una declaració de naturalesa estrictament política, sense cap virtualitat per produir efectes jurídics. Aquesta classe d'iniciatives es basen en la part d'impuls i control de la sessió justament en vista a aquest contingut –no pas a la resolutòria- i no requereixen la tramitació prèvia de cap procediment administratiu. Tot el contrari, doncs, del que succeeix quan la corporació dicta, d'ofici o a instància dels interessats, **actes administratius resolutoris**, per a la producció dels quals és inexcusable la competència de l'òrgan que els dicta, l'observança del procediment establert i la subjecció del seu contingut al que disposa l'ordenament jurídic (art. 34 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú -LPAC). Quant als efectes, les divergències també són notables: els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu són immediatament executius, es consideren vàlids i produeixen efectes des que es dicten (art. 38 i 39 de la LPAC i art. 51 de la LBRL); per contra, la proposició que estem considerant, amb caràcter general, únicament té l'efecte de la constància documental que s'ha emès en l'acta de la sessió corresponent (més enllà que se'n pugui disposar el trasllat a altres autoritats, organismes, persones o entitats).

#### b) Control judicial de les declaracions polítiques

L'absència d'efectes jurídics no significa en absolut que aquestes declaracions estiguin exemptes del control de legalitat: sens perjudici de l'eventual responsabilitat penal en què puguin incórrer les persones que hagin votat a favor quan el contingut sigui constitutiu de delictes, cal recordar que des de l'entrada en vigor de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, no es pot parlar de zones de l'activitat –o inactivitat- administrativa immunes al control jurisdiccional. L'exposició de motius de la Llei (apartat II *in fine*) n'és prou clara:

“[...] Sobre aquest últim aspecte convé fer alguna precisió. La Llei parteix del principi de submissió plena dels poders públics a l'ordenament jurídic, vertadera clàusula règia de l'estat de dret. Aquest principi és incompatible amb el reconeixement de qualsevol categoria genèrica d'actes d'autoritat –o actes polítics, de Govern, o de direcció política– exclosa *per se* del control jurisdiccional. Seria certament un contrasentit que una llei que pretén adequar el règim legal de la jurisdicció contenciosa administrativa a la lletra i a l'esperit de la Constitució, dugués a terme la introducció de tota una esfera d'actuació governamental immune al dret. En realitat, el mateix concepte d'*acte polític* es troba avui en franca retirada en el dret públic europeu. Els intents encaminats a mantenir-lo, ja sigui delimitant genèricament un àmbit a l'actuació del poder executiu regit només pel dret constitucional, i exempt del control de la jurisdicció contenciosa administrativa, ja sigui establint una llista de supòsits exclosos del control judicial, resulten inadmissibles en un estat de dret.”

Un cop establerta aquesta premissa, i més enllà de la forma en què aparegui la manifestació concreta –declaració institucional, declaració de grup, declaració de grup amb contingut de declaració institucional, moció, etc.-, el possible judici sobre la seva legalitat s'ha de projectar necessàriament sobre el seu contingut i efectes, de manera que quan ens trobem davant de declaracions de caràcter polític, social o reivindicatiu que, pels pronunciaments mateixos, no siguin susceptibles d'originar efectes jurídics, no se'ls podrà oposar cap retret des del punt de vista de la legalitat; és més, l'apreciació conjunta d'aquests elements conduirà sovint els òrgans de l'ordre jurisdiccional contencios administratiu a declarar la inadmissió del recurs deduït de contrari.

Ho podem veure, a tall d'exemple, en les sentències que citem a continuació i que són la base d'aquest apunt sobre els pronunciaments “polítics” dels ajuntaments:

- Sentència 203/2021, de 17 de juny, del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 13 de Barcelona.
- Sentència 944/2015, de 23 de setembre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.
- Sentència de 23 d'abril de 2008 del Tribunal Suprem.
- Sentència 920/2019, de 26 de juny, del Tribunal Suprem.
- Sentència 1161/2022, de 20 de setembre, del Tribunal Suprem.
- Sentència de 15 de març de 2011 del Tribunal Europeu de Drets Humans.



## **Jordi Cases i Pellarès**

Secretari general de l'Ajuntament de Barcelona