

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



De la reprovació a la declaració de "persona non grata" als plens municipals

02-02-2024

L'extensió a l'Administració local d'usos i modes característiques de la batalla política existent en l'àmbit estatal o autonòmic és un fet, com ara la personalització de la crítica política al ple de l'ajuntament mitjançant la figura de la reprovació del titular de l'alcaldia o de regidors. Són acords plenaris que sovint plantegen dubtes, i que es manifesten tant des de la perspectiva competencial com substantiva. Diferent és la figura de la declaració de *persona non grata*, que també ha estat comú als plens municipals durant els últims anys. El focus es dirigeix contra una persona que no és representant polític i per tant no forma part de la política, amb resultats que excedeixen el marc jurídic, com tindrem oportunitat de veure. Dediquem aquestes línies a abordar la qüestió.

1. La reprovació

Derivat del verb "reprovar", la reprovació és una censura, crítica o condemna d'una persona per uns fets determinats. En aquest sentit és una forma de censura que va més enllà dels retrets habituals entre partits polítics, per centrar-se en una persona que és membre de la corporació, normalment amb la finalitat d'erosionar el partit al qual pertany.

En l'àmbit parlamentari, el Reglament del Congrés dels Diputats o el Reglament del Parlament de Catalunya, per exemple, no inclouen expressament la reprovació. Tanmateix, les reprovacions a les cambres no són excepcionals; per regla general tenen lloc com a corol·lari d'una moció subsegüent a una interpel·lació, en sentit crític a l'actuació del Govern o dels seus membres, o fins i tot de diputats.

Les referències en els reglaments orgànics municipals són molt poc freqüents. Entre els reglaments orgànics de municipis catalans hem trobat referències a la reprovació a membres de la corporació en el de Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Sant Just Desvern. L'article 19 del Reglament Orgànic Municipal de l'Ajuntament de Barcelona, disposa que "qualsevol càrrec electe municipal pot ser reprovat pel Consell Municipal quan la seva conducta afecti l'honorabilitat del càrrec, de la institució o d'algun dels seus membres".

Cal recordar que el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim jurídic de les Entitats locals (ROF) de 1986 contempla dues fórmules de control i fiscalització del govern municipal: (1) exigir la compareixença d'un regidor al ple municipal per respondre a les preguntes fetes per altres membres de la corporació, però sense l'adopció ulterior d'acords (art. 105); (2) celebrar un ple extraordinari per sotmetre a debat la gestió de la comissió de govern; en aquest cas sí que es pot presentar a continuació una moció per aprovar o reprovar la gestió d'aquell òrgan (art. 106). Per deducció, doncs, si és possible reprovar la gestió de la junta de govern, també ho hauria de ser la gestió de l'alcalde o la dels regidors delegats.

La figura de la reprovació en l'esfera local ha estat gairebé desconeguda fins a principis de segle. A la pràctica, la majoria de reprovacions han tingut lloc sense regulació orgànica local, basant-se en el ROF, la llibertat d'expressió del ple i el principi d'autonomia municipal, sempre que es mantinguessin uns límits de mínima correcció.

Per aquesta raó és interessant la Sentència del Tribunal Suprem de 26 de juny de 2023 (rec. 6327/2021), que ha establert com a doctrina legal que "el Pleno en el ejercicio de su función de control y fiscalización, puede aprobar declaraciones de reprobación, siempre que se refieran a cuestiones que afecten al círculo de intereses municipales, concurren razones de interés general debidamente justificadas, y siempre que lo haga de modo ponderado y guardando la debida proporcionalidad".

Aquesta resolució judicial fa unes interessants reflexions respecte de la figura de la reprovació, de les quals destaquem:

a) Aspecte competencial. L'article 22.2.a de la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, atribueix al ple dels municipis de règim comú la competència sobre control i fiscalització dels òrgans de govern (equivalent a l'article 123.1.a als municipis de gran població). La reprovació seria, per tant, l'expressió d'un acord emparat en aquesta habilitació legal. En suma, el Tribunal Suprem considera que la reprovació té una cobertura normativa suficient i, per tant, no necessita sustentat-se en la llibertat d'expressió del ple municipal. Conclusió que ens permet afegir que la reprovació d'un membre corporatiu al ple no necessita una regulació prèvia en el ROM.

També hem de parar atenció en el fet que la reprovació s'ha de cenyir "al círculo de intereses municipales", la qual cosa impedeix la reprovació de persones per raons alienes als interessos del municipi, és a dir, de les competències municipals. En aquest sentit la Sentència connecta d'alguna manera la reprovació amb la jurisprudència del Tribunal sobre l'àmbit material dels acords del ple municipal, i la restringeix a la gestió de les competències locals establertes a la legislació local.¹⁾

b) Aspecte substantiu. La reprovació és un acord de naturalesa política que només expressa el rebuig de l'òrgan plenari a les conductes de determinats representants públics municipals. Els seus efectes s'egoten amb la mateixa declaració i no es poden concebre de cap manera com a sancions.

2. La declaració de "persona non grata"

Es tracta d'una figura que guarda una certa connexió amb la reprovació pel que té de crítica respecte a una persona, amb una excepció essencial: es refereix a una persona aliena a la corporació.

En puritat, el concepte de *persona non grata* remet al dret internacional públic, referit a la persona d'una missió estrangera a qui un govern prohibeix l'entrada o romandre al país. És la forma més greu de censura que un estat pot aplicar als representants d'un altre estat, els quals en principi haurien d'estar protegits per la immunitat diplomàtica.

Els acords dels ajuntaments que han declarat algú *persona non grata*, a banda de no tenir cap efecte jurídic envers les persones afectades, han estat anul·lats en diverses ocasions pel Tribunal Suprem. En aquest sentit destaquen les sentències de 17 de juliol de 1998 (rec. 6168/1992), 24 de novembre de 2003 (rec. 7786/2000) i 23 de febrer de 2004 (rec. 7431/2001).

La Sentència de 2003 és la que aborda sintèticament les línies mestres de la jurisprudència sobre aquesta matèria. Després de negar que la declaració de *persona non grata*, per si sola, vulneri la legislació que protegeix l'honor i la intimitat personal -en aquest cas es referia a una empresa-, desplega tres arguments, el primer per delimitar el concepte, el segon de tipus competencial i el tercer per negar-li caràcter d'acte polític, atès que el Tribunal d'instància havia inadmès el recurs perquè el va considerar com a tal.

I. El concepte de "persona non grata", el dret internacional i la llibertat d'expressió

“La declaración de persona 'non grata', realizada por el 'Estado receptor', tiene su significado específico en el ámbito de la inmunidad diplomática y remoción del puesto diplomático, en virtud del llamado, en Derecho Internacional Público, principio de representación [arts. 9 y 43 b) del Convenio de Viena de 18 de abril de 1961, y STS, Sala de lo Penal, de 21 de octubre de 1991], pero, desde luego, resulta difícil señalar cuales puedan ser los efectos directos derivados de semejante declaración municipal. A pesar de ello, no puede considerarse que constituya una simple manifestación de desagrado indiferente al Derecho Administrativo. Adopta la forma de un acto administrativo aprobado en forma por el Pleno del Ayuntamiento y que eventualmente podría producir efectos en Derecho, derivados de su significado estigmatizante, con incidencia en la esfera jurídica, incluso en la estrictamente patrimonial, del destinatario que puede ver, incluso, deterioradas sus expectativas profesionales o mercantiles con el propio vecindario. En consecuencia, no puede considerarse el acuerdo municipal cuestionado solo como una manifestación de la libertad de expresión o manifestación de una discrecionalidad, sin ulterior trascendencia jurídica, sino como un acto administrativo que, para ser legítimo, debe inscribirse en el ámbito de las potestades o competencias municipales.” (FJ 5.b)

II. Respecte de la falta de competència dels municipis per fer aquestes declaracions

“La no vulneración del derecho al honor por la declaración de persona 'non grata' nada prejuzga sobre si los Ayuntamientos u otras instituciones públicas análogas tienen o no habilitación legal, en cuanto Administraciones públicas, para hacer dichas declaraciones de persona o empresa 'non grata' o, en general, para criticar a los administrados. En todo caso, resulta claro que no puede equipararse la posición de los ciudadanos, en la libre crítica de la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo de su derecho de libertad de expresión, a la de tales instituciones o Administraciones, cuya actuación aparece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales, ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados o a las empresas que actúan en su ámbito territorial (STC 185/1989, de 13 de noviembre). O, dicho en otros términos, una declaración que no procede de alguno de los miembros de la Corporación, sino que constituye la manifestación de un juicio que pretende atribuirse a la propia Corporación en cuanto tal, como decisión municipal, ha de encontrar una habilitación legal, que en el presente caso no se encuentra ni en las competencias municipales

nominadas del artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, ni en las diversas legislaciones sectoriales, ni en la propia cláusula de la autonomía municipal al no aparecer concernido el interés municipal o las necesidades de la comunidad vecinal.” (FJ 5.c)

III. Respete de la improcedència de considerar-la acte polític no enjudiciable

"En cualquier caso, ni desde la clásica concepción ni desde la obligada concepción constitucional puede apreciarse en el acto que se examina los requisitos de naturaleza subjetiva y objetiva que caracterizan el denominado acto político. Por el contrario, se trata de un acuerdo municipal -no del Gobierno o de algún Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma- ²⁾ y no se dicta en el ejercicio de la función de dirección política o en el ámbito de relaciones constitucionales. Constituye, en definitiva, un acto municipal plenamente fiscalizable en sede contencioso-administrativa." (FJ 4)

"Ello implica que la doctrina del acto político no pueda ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad, ya que es obligado para el juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable. Por tanto, no es posible acoger 'la doctrina del acto político' como excepción al examen jurisdiccional y declarar la inadmisibilidad del recurso, debiendo entrarse por el contrario en el estudio del fondo del asunto." (FJ 4)

En resum, si bé els membres de la corporació, particularment, poden manifestar un judici negatiu sobre qualsevol persona basant-se en la seva llibertat d'expressió, la corporació com a tal no està habilitada per prendre un acord de declaració de *persona non grata*, perquè la justificació de l'acord no està dins de les seves competències, ni en la llibertat d'expressió de l'òrgan plenari ni en la clàusula d'autonomia municipal.

¹⁾ Sentència del 27 de juny de 2019 (rec. 5075/2017) i, en menor mesura, Sentència del 20 de setembre de 2022 (rec. 5002/2020), que han estat analitzades en aquest espai temàtic pel company Roger Cots, en el seu apunt del 4 de novembre de 2022

²⁾ La Sentència apel·la a l'article 2.a de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, el qual limita l'existència d'actes polítics als actes del Govern de l'Estat i dels governs de les comunitats autònomes, excloent-ne conscientment l'activitat governativa de les entitats locals. Per aquesta raó, com s'ha dit, les corporacions locals no poden adoptar actes polítics perquè no estan compresos en l'article 2 de la LJCA.



Manuel Monfort Pastor

Secretari general de l'Ajuntament de Granollers