Posibilidades, límites y control de las declaraciones políticas adoptadas por los plenos de las corporaciones locales

José Luis Reverter Valls

RESUMEN

En su Sentencia 1161/2022, de 20 de septiembre, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, resuelve un recurso de casación que tiene su origen en un Acuerdo del Ayuntamiento de Reinosa que encierra una declaración política. El fallo establece la permanencia de dicho acuerdo por carecer de efectos prácticos directos ni lesionar derechos fundamentales o de terceros.

Palabras clave: Tribunal Supremo; Pleno del Ayuntamiento; declaraciones políticas; autonomía local; competencias municipales.

ABSTRACT

In its Ruling 1161/2022 of September 20, the Contentious-Administrative Chamber of the Supreme Court ruled on an appeal in cassation that originates from an Agreement of the Reinosa City Council that contains a political declaration. The verdict decides the permanence of this agreement when it lack direct practical effects and don,t harm fundamental rights or other of third parties.

Keywords: Suprem Court; Plenum City Council; political declaration; local self-government; municipal competences.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: ANTECEDENTES, OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES. II. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO. III. REFLEXIÓN FINAL. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: ANTECEDENTES, OBJETO DEL RECURSO Y ARGUMENTACIONES DE LAS PARTES

La presente Sentencia del Tribunal Supremo objeto de análisis, aborda una materia no ajena al estudio y discusión jurídica desde hace lustros, cual es la naturaleza, control y límites de los acuerdos adoptados por los Plenos de las Corporaciones Locales en virtud de los cuales se aprueban declaraciones de naturaleza política.[1] Cuestión que no nos puede resultar extraña por cuanto en la "vida municipal", sea cual sea el tamaño e importancia de la Entidad Local, es práctica cotidiana la presentación por los Grupos Municipales de las denominadas mociones de corte político.

En lo últimos años, habiendo prevalecido la corriente jurisprudencial que aboga sobre la inexistencia en el ámbito local de "actos políticos" exentos de control judicial, el debate se ha centrado en su control y en el reconocimiento del interés y competencia local como límites de aquellos, de tal manera que aquellos que los excedieran devendrían nulos.[2]

Sin embargo, estos antecedentes jurisprudenciales no han impedido que sigan presentándose y aprobándose mociones de tal cariz, como sucede en el presente asunto y como, no es aventurado anticipar, se seguirán presentando en el futuro. No hay que olvidar que el Tribunal Supremo en otras ocasiones se ha pronunciado en un sentido bien distinto, pues en esta materia, más allá de del establecimiento de criterios apriorísticos, imperan los supuestos fácticos, es decir, en cada momento el caso concreto.

Dicho lo cual, en esta ocasión nuestro Alto Tribunal ha reconsiderado los límites anteriormente citados, lo que supone cierto cambio o matización a su propia jurisprudencia más reciente, aparentemente de carácter más rigorista.

Entrando ya en el análisis de la Sentencia a la que nos referimos, en primer lugar conviene señalar someramente el iter o antecedentes administrativos y judiciales que llevan al recurso de casación planteado por una de las partes en litigio:

1 Al respecto de la tipología de tales declaraciones simbólicas y la variedad de corrientes jurisprudenciales existentes, se puede consultar el trabajo de MARTÍNEZ OTERO, J.M. (2020), págs. 185-216.

2 Ejemplo de ello son las diversas Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo durante los años 2019 y 2020, al respecto de declaraciones independentistas adoptadas por los Plenos de diversos municipios de Cataluña. Resulta destacable el análisis crítico sobre una de ellas realizado por DÍAZ GONZÁLEZ, G.M (2019).

1) El punto de partida es el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Reinosa, de 7 de julio de 2016, cuyo tenor literal se expresa en los siguientes términos:

> *"PRIMERO:*
>
> *Manifestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina.*
>
> *2- Mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional.*
>
> *3- Declarar el municipio de REINOSA Espacio Libre de Apartheid Israelí y difundirlo entre la ciudadanía, insertando el sello de Espacio Libre de Apartheid Israelí en su web que recibirá de la Red solidaria contra la ocupación de Palestina.*
>
> *4- Adoptar las medidas legales oportunas para que los procesos de contratación y compra incluyan previsiones que impidan contratar servicios o comprar productos a empresas cómplices de violaciones del Derecho Internacional y que no acaten el Derecho de Autodeterminación del pueblo palestino.*
>
> *5. No suscribir ningún convenio o acuerdo con instituciones públicas, empresas y organizaciones que participan, colaboren u obtengan beneficio económico de la violación del Derecho Internacional y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.*
>
> *6- Fomentar la cooperación con el movimiento BDS (Boicot, Desinversión y Sanciones) articulado a nivel estatal por la Red Solidaria contra la Ocupación de Palestina y a nivel autonómico y local por el Comité de solidaridad con la Causa Árabe.*
>
> *SEGUNDO: Instar al Gobierno de la Nación a que adopte acuerdos en el mismo sentido de los recogidos en el punto anterior.*
>
> *TERCERO: Dar traslado de estos acuerdos al Parlamento Europeo, a las embajadas de Israel y Palestina en España, al Gobierno de la Nación y al Gobierno de Cantabria".*[3]

3 Existe una discrepancia en cuanto a la descripción del contenido del acuerdo municipal entre el F.D. Primero y Sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo que nos ocupa, ya que en el primero de ellos no aparece el apartado 5 relativo a la suscripción de convenios, lo que determina a su vez una variación en la numeración.

2) El citado acuerdo municipal fue recurrido ante el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 3 de Santander, que dictó Sentencia el 28 de noviembre de 2019, estimando parcialmente el recurso interpuesto, anulando los apartados 4 y 5 del punto PRIMERO, de cuyo texto se ha dado cuenta anteriormente, por incidir en materias de competencia exclusiva del Estado (legislación básica en materia de contratación y relaciones internacionales), excediéndose de las propias sin posible cobertura en el principio de autonomía local y, así mismo, vulnerar el derecho de igualdad.

3) Las dos asociaciones en litigio (Asociación Acción y Comunicación sobre Oriente Medio y Asociación Interpueblos), interpusieron sendos recursos de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria contra la Sentencia anteriormente citada. El Ayuntamiento, parte recurrida, declaró su conformidad y aquietamiento al fallo recurrido, solicitando la desestimación de dichos recursos.

En este orden de cosas, el Tribunal conocedor del recurso estimó el presentado por la primera de ellas (desestimando íntegramente, por tanto, el de la otra asociación), extendiendo la nulidad a todo el acuerdo Plenario anteriormente expuesto. Partiendo de la premisa de que dicha declaración política se trata de un acto administrativo susceptible de control jurisdiccional, el Tribunal concluye que el acuerdo incurre en manifiesta incompetencia material. Esto es, como indica en el Fundamento de Derecho Séptimo de la Sentencia 209/2020, de 19 de junio *"Ninguna ley prevé la posibilidad de pronunciamientos políticos internacionales por mucho que éstos vengan amparados en resoluciones internacionales. Las relaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.3.º de la Constitución). El acuerdo impugnado no es una mera declaración de principios sino que incluye el compromiso de ejecución y adhesión del boicot, y ello excede de las competencias que contempla el art 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La autonomía local consagrada constitucionalmente en su artículo 137 ha de vincularse a la gestión de los intereses locales respectivos bajo el principio de objetividad, lo que no es el caso."*[4]

4 La Sentencia citada del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria cuenta con un voto particular que disiente de la opinión mayoritaria expresada en la Sentencia. En opinión de quien emite dicho voto, debió confirmarse la Sentencia emitida por el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 3 de Santander, por cuanto (en referencia al resto de apartados del acuerdo, esto es a los distintos al 4 y 5 del punto PRIMERO): *"1.º.- En este caso, no toda la manifestación de voluntad emitida por el Ayuntamiento de Reinosa es un acto administrativo; 2.º.- No estamos en el área de cuestiones a las que se extiende el conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, salvo que se afecten derechos fundamentales; 3.º.- Estamos dentro de un área de autonomía municipal que hay que respetar."*

Contra la anterior sentencia presentó recurso de casación la Asociación Interpueblos, solicitando que se determine por el Tribunal si el acuerdo plenario impugnado es susceptible de control jurisdiccional en atención a su naturaleza, contenido y efectos. Es parte recurrida la anteriormente mencionada Asociación Acción y Comunicación sobre Oriente Medio.

La asociación recurrente entiende que el acuerdo municipal del que trae causa el pleito no era susceptible de recurso contencioso-administrativo por tratarse de una declaración de carácter político y no un acto administrativo, y que el requisito de atribución por Ley de competencias municipales (al amparo de lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local) no puede obstar al derecho a la libertad de expresión de los representantes políticos municipales y de los órganos en que se integran. Por otra parte, aduce que la citada declaración no produce efectos jurídicos externos más allá de la misma y que no puede entenderse que el contenido de la declaración sea ajeno a los intereses y competencias municipales.

Por su parte, la parte recurrida afirma que el acuerdo, tanto desde el punto de vista del objeto como del sujeto que lo aprueba, entra dentro del ámbito competencial del orden contencioso-administrativo. En su opinión, la declaración Plenaria se trata de un acto administrativo, desprovista de "potestad habilitante", es decir dictado por órgano incompetente, que produce efectos jurídicos sobre personas físicas y jurídicas determinables en cuanto a su pertenencia a un grupo social. A mayor abundamiento, dicho acuerdo puede afectar a las relaciones internacionales del Estado y contraría la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Planteado el debate en los términos señalados, procede abordar el análisis del fallo adoptado por nuestro Alto Tribunal.

II. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

En orden a la toma de decisión, el Tribunal Supremo sigue la siguiente línea de argumentación que es oportuno reflejar:

1.º) El acuerdo municipal recurrido no puede considerarse un "acto político", en el sentido del artículo 2 a) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ni desde un punto de vista subjetivo (pues las Entidades Locales no aparecen mencionadas en dicho artículo), ni objetivo (por cuanto es determinante *"para decidir la viabilidad o no de los actos, la existencia o no de efectos jurídicos vinculantes derivados de los pronunciamientos realizados y del respeto a la Constitución y a los derechos fundamentales de terceros*", como manifiesta en la presente Sentencia en su Fundamento de Derecho Quinto.

2.º) En cuanto al contenido de los acuerdos que encierran declaraciones políticas, sin duda deben de respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, no quebrantando, entre otras cuestiones, la distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas.

Sin perjuicio de ello, el Tribunal en su Fundamento de Derecho Sexto entiende que *"cuando el acto municipal carece de efectos prácticos directos, nada obsta a su permanencia si no viola derechos fundamentales o de terceros"*; derechos fundamentales y de terceros que constituye otro de los límites a tener en cuenta.

En atención a los criterios expuestos, se declara que *"Los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento objeto de impugnación en la instancia son susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo a su naturaleza, contenido y efectos"* (F.D Séptimo) y se estima el recurso de casación anulando la Sentencia del TSJ de Cantabria, en los siguientes términos:

1.º) Se declara que *"carecen de eficacia administrativa y entran en el ámbito de las declaraciones políticas que se agotan en sí mismas sin trascendencia de aquella naturaleza"* y por tanto nada obsta a su permanencia, los dos primeros puntos del acuerdo municipal, es decir los relativos a:

> *"1.- Manifestar su adhesión y apoyo a la resolución del Parlamento Europeo de 17 de diciembre de 2014 por la que se reconoce el Estado de Palestina.*
>
> *Mostrar la solidaridad con la población de los territorios ocupados instando a la ONU a garantizar su protección y a obligar a Israel a cumplir la legalidad internacional."*

2.º) Por el contrario se mantiene la nulidad del resto de apartados (puntos 3 a 6 del acuerdo Plenario, anteriormente transcritos) por lesionar derechos fundamentales e infringir el ordenamiento jurídico (excediendo de los intereses y competencias municipales).

III. REFLEXIÓN FINAL

Resulta una práctica municipal consolidada la adopción de acuerdos Plenarios que encierran declaraciones de carácter político (conocidas comúnmente como mociones políticas). Bajo dicha denominación, sin embargo, se engloban actos de distinta clase y naturaleza. Al objeto de la determinación de las mismas resulta imprescindible atender a su contenido y efectos.

Justamente, esta diversidad y, en cierta manera su "atipicidad" ha determinado que exista una variada jurisprudencia al respecto no exenta de discusión doctrinal.

La Sentencia comentada, tiene como virtud, establecer unos criterios claros a lo hora de abordar el encaje legal de dichos acuerdos, que sin duda serán de utilidad para los habilitados nacionales y funcionarios que sirven en las Entidades Locales, los cuales a lo largo de su vida profesional tendrán ocasión de dar trámite a decenas de ellas.

IV. BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ GONZÁLEZ, G.M. (2019). *Nulidad radical de un Acuerdo municipal de apoyo al proceso soberanista catalán (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2088/2019, de 26 de junio)*. REALA, núm. 12, págs. 152-164.

MARTÍNEZ OTERO, J. M.ª. (2020). *Las declaraciones simbólicas de los municipios: entre la autonomía local, el "postureo inocuo" y el abuso.* Revista de Administración Pública, n.º 211 , págs. 185-216 .