



Roj: **STS 2213/2019 - ECLI:ES:TS:2019:2213**

Id Cendoj: **28079130042019100220**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **01/07/2019**

Nº de Recurso: **4889/2017**

Nº de Resolución: **949/2019**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 5522/2017,**
ATS 5952/2018,
STS 2213/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 949/2019

Fecha de sentencia: 01/07/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4889/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/06/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: RSG

Nota:

R. CASACION núm.: 4889/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 949/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva



D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 1 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **4889/2017** interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**, representada y asistida por la Abogacía del Estado, contra la sentencia de 13 de junio de 2017, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de apelación 470/2017 interpuesto frente a la sentencia del Juzgado número 3 de Barcelona de 2 de julio de 2014 en el recurso contencioso-administrativo 9/2013. Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Cercs representado por el procurador don Jorge Deleito García y asistido del letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Subdelegación del Gobierno en Cataluña, mediante escrito de la Abogacía del Estado, interpuso el recurso contencioso-administrativo 9/2013 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Barcelona contra el acuerdo del Ayuntamiento de Cercs de 3 de octubre de 2012.

SEGUNDO.- Estimado el recurso contencioso-administrativo por sentencia de 2 de julio de 2014 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 3 de Barcelona, la representación procesal del Ayuntamiento de Cercs interpuso recurso de apelación 470/2017 ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que se tramitó y en el que se dictó sentencia de 13 de junio de 2017 cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" 1°.- *ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso de apelación formulado por la parte actora, contra la Sentencia dictada en fecha 2 de julio de 2014 por el Juzgado de lo Contencioso n° 3 de Barcelona, la cual se revoca parcialmente, en el sentido de,*

" a) *Confirmar la nulidad de pleno derecho, del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento demandado y apelante, en sesión de fecha 3 de octubre de 2012, del tenor literal siguiente:*

" *"La present proposta és per declarar el municipi de Cercs com a territori català lliure i, a l'espera que el Parlament de Catalunya dicti la legislació legalment aplicable, la legislació i els reglaments d'abast espanyol serán vigents de forma provisional.*

" b) *Anular la declaración de nulidad contenida en el fallo de la referida Sentencia, en relación con los restantes acuerdos adoptados en la misma sesión plenaria municipal.*

" 2°.- *NO HACER imposición de las costas devengadas en ambas instancias. "*

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la Abogacía del Estado en la representación que le es propia de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona ante dicha Sección informando de su intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 18 de septiembre de 2017, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Abogacía del Estado como recurrente y el procurador don Jorge Deleito García en representación del Ayuntamiento de Cercs como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 30 de mayo de 2018, lo siguiente:

"Segundo. Siendo indiscutido que la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende a toda clase de actos de la Administración Local, entiende esta Sección que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente cuestión: (i) si cabe anular un acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento consistente en una declaración de naturaleza política sobre un tema que, aun siendo considerado por la mayoría de los Concejales de interés para el conjunto de los vecinos, no está dentro de las competencias municipales; (ii) si, a estos efectos, puede ser relevante el contenido o la finalidad de dicha declaración política; y (iii), siempre en este orden de consideraciones, si es relevante que la declaración política agote su eficacia en el hecho mismo de hacerla, sin pretender surtir otro tipo de efectos.



"Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 1.1 y 2.a) LJCA, en relación con los artículos 2, 9.3, 103, 137 a 140 CE, así como con el artículo 25 LBRL".

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 5 de junio de 2018 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.- La Abogacía del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito de 27 de junio de 2018 en el que tras exponer los antecedentes que consideró de interés, precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, cuál es su pretensión en el presente recurso a los efectos del artículo 92.3.b) de la LJCA y los pronunciamientos que se solicitan en el fallo del mismo.

SÉPTIMO.- Por providencia de 13 de julio de 2018 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que realizó la representación procesal del Ayuntamiento de Cercs solicitando que se desestime el recurso interpuesto con expresa imposición de costas al recurrente por las razones que constan en su escrito de 27 de septiembre de 2018.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 30 de abril de 2019 se señaló este recurso para votación y fallo el 18 de junio de 2019, fecha en que tuvo lugar tal acto, y el 27 de junio siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada estimó en parte el recurso de apelación promovido por el Ayuntamiento de Cercs contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Barcelona, que había declarado nulo en su totalidad el acuerdo del Ayuntamiento de Cercs de 3 de octubre de 2012. Sin embargo la Sala de instancia sólo confirmó dicha sentencia en cuanto a la nulidad del primer inciso de tal acuerdo que decía lo siguiente:

" La presente propuesta es per declarar el municipio de Cercs como territorio catalán libre y , a la espera que el Parlamento de Cataluña dicte la legislación legalmente aplicable, la legislación y los reglamentos de alcance español serán vigentes de forma provisional "

SEGUNDO.- Por el contrario, la sentencia ahora impugnada en casación estimó la apelación y revocó la sentencia de primera instancia en cuanto también declaraba la nulidad de los siguientes seis apartados del citado acuerdo que seguidamente se transcriben siguiendo y completando a tal efecto la traducción que hizo la Abogacía del Estado en su demanda y que no ha cuestionado la parte ahora recurrida:

" PRIMERO. Que el Parlamento de Cataluña someta a votación, la declaración unilateral de soberanía nacional de Cataluña en el plazo de dos meses, convocando, en su caso, un referéndum sobre la independencia de Cataluña "

"SEGUNDO. S ometter a la consideración del Parlamento de Cataluña la necesidad de emprender acciones inmediatas como, entre otras, la creación de registros civiles, mercantiles y de la propiedad, una hacienda propia, un banco nacional, una administración fiscal y una administración de justicia sin injerencias extranjeras, el anuncio a toda la comunidad internacional el inicio del proceso de independencia de Cataluña y la apertura de negociaciones con el Gobierno Español para la buena resolución de la fase de transición hacia el nuevo estado catalán .

" TERCERO. Que el Parlamento de Cataluña acuerde, con carácter inmediato las medidas que crea convenientes para ordenar la transición hasta la constitución formal del Estado catalán con especial mención de las siguientes:

" Que las banderas oficiales sean la local, la señera y la estelada hasta su regulación definitiva en el marco de la nueva constitución catalana.*

" Que queden sin aplicación todas las leyes, reglamentos, sentencias judiciales y resoluciones que limiten el uso de la lengua catalana.*

" Que los cuerpos policiales y militares españoles hayan de realizar comunicación previa para realizar sus funciones dentro del territorio catalán.*

" Que declare, a los efectos administrativos, el día 12 de octubre como día laborable.*

" Que se pida el amparo y la mediación de instituciones internacionales de la UE para garantizar un proceso democrático.*



" CUARTO. El Ayuntamiento del municipio de Cercs se adhiere a la Asamblea Nacional Catalana en las diferentes acciones y estrategias que realice, siempre que el Ayuntamiento no esté en desacuerdo.

" QUINTO. Finalmente...se apela al espíritu cívico de toda Europa y en especial del Estado Español para la resolución pacífica de los conflictos.

" SEXTO. Notificar la moción aprobada a la Presidencia del Parlamento y el Gobierno de Cataluña y a todos los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, al Parlamento Europeo, a la Asociación de Municipios por la Independencia, para que tal propuesta la comunique a sus municipios adheridos y a la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y a la Federación de Municipios de Cataluña ".

TERCERO.- Como se ha dicho, la sentencia impugnada confirma la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo en cuando a la parte del acuerdo municipal transcrito en el Fundamento de Derecho Primero, luego en ese aspecto es ya firme su declaración de nulidad. No obstante, esas razones son ahora relevantes porque con base en ellas revoca esa sentencia y declara la legalidad de los seis puntos antes transcritos. Esas razones son la reproducción literal de la sentencia de ese mismo tribunal, de 17 de marzo de 2017 (recurso de apelación 283/2014) que, expuestas en síntesis y en lo que a esta casación interesa, son las siguientes:

1º Parte como regla general de que sólo es controlable judicialmente la suscripción de un enunciado inconstitucional si desborda el ámbito político o ideológico, como manifestación del sentir mayoritario de los vecinos manifestaciones, para proyectar efectos jurídicos.

2º Descarta la infracción del principio constitucional de objetividad pues se predica de la administración municipal propiamente dicha, pero no necesariamente de la acción de gobierno, al menos si se manifiesta en ámbitos de discrecionalidad en los que el gobierno municipal responde a la voluntad de la mayoría, de acuerdo con el principio democrático. Así una declaración institucional de carácter político se desenvuelve en ese ámbito de discrecionalidad y de subjetividad democrática. Sólo si tiene consecuencias jurídicas queda sujeta a los límites del artículo 103 de la Constitución .

3º Estas declaraciones tendrán consecuencias jurídicas si vinculan a terceros o producen efectos prácticos, para lo que se remite a pronunciamientos judiciales en los que se ha excluido de control jurisdiccional acuerdos municipales sobre la adhesión a una asociación de electos, concesión de honores y distinciones o declaración de soberanía fiscal; en cambio sí se ha admitido el control jurisdiccional en el caso de declaraciones de municipio desnuclearizados.

4º De la sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014 , dictada a propósito de la *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña* , deduce como criterios que se trataba de un acto acabado y definitivo, no de trámite, que era un acto político pero de naturaleza jurídica y que no tenía efectos jurídicos sobre ciudadanos en general -sólo les exhorta- y no tenía eficacia como acto de impulso de la acción del Gobierno.

5º Sin embargo esa sentencia entendió que ese acuerdo era inconstitucional porque identifica un sujeto soberano -el pueblo catalán- distinto del pueblo español en su conjunto, excediéndose de las atribuciones propias de una Comunidad Autónoma. Incluía así una "declaración asertiva" para iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir, lo que iba más allá de lo político pues implicaba acciones concretas.

6º Lleva tales razonamientos al caso y confirma la nulidad del acuerdo municipal en la parte transcrita en el Fundamento de Derecho Primero de esta sentencia, porque era susceptible de control jurisdiccional al conformarse como una resolución jurídica que se proyecta en el estatus jurídico de las instituciones o las personas. Que fuese simbólico es indiferente pues lo relevante es que se adopta bajo una forma de mandato jurídico, lo que hace que sea anulable, aunque sea por razones de seguridad jurídica.

CUARTO.- Pues bien, con base en esos razonamientos la sentencia objeto de esta casación revoca la sentencia de primera instancia y declara la conformidad a Derecho de los seis puntos transcritos en el Fundamento de Derecho Segundo, y lo hace con este razonamiento que toma también de la sentencia de la misma Sala y Sección de 17 de marzo de 2017 (recurso de apelación 283/2014):

" En cambio, no se puede entender que las peticiones o exhortaciones que incluye la resolución impugnada estén en el mismo caso. Hay que considerar que una petición no despliega ordinariamente efectos más allá de la comunicación a su destinatario, que en todo caso no queda vinculado por la misma. Por lo tanto, su perfil no sobrepasa. Ámbito político. Hay que estar en este sentido a la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 42/14 con respecto a la exclusión del control judicial ".

QUINTO.- Preparado el recurso de casación contra la sentencia de la Sala sólo en ese aspecto, el auto de 30 de mayo de 2018 considera que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que esta Sección sentenciadora se pronuncie sobre las siguientes cuestiones:



1º Si cabe anular un acuerdo del Pleno de un ayuntamiento consistente en una declaración de naturaleza política sobre un tema que, aun siendo considerado por la mayoría de los concejales de interés para el conjunto de los vecinos, no está dentro de las competencias municipales.

2º Si, a estos efectos, puede ser relevante el contenido o la finalidad de dicha declaración política.

3º Si es relevante que la declaración política agote su eficacia en el hecho mismo de hacerla, sin pretender surtir otro tipo de efectos.

SEXTO.- Procede estimar el presente recurso con base en lo resuelto por esta Sala y Sección en su sentencia 920/2019, de 26 de junio, dictada en el recurso de casación 5075/2017 . En tal sentencia se impugnó otra sentencia de la misma Sala de instancia, de idéntica redacción que la ahora impugnada, razón por la que procede estar a la misma. Ciertamente el acuerdo impugnado en ese otro recurso jurisdiccional procedente de otro ayuntamiento, no coincide en su literalidad con el enjuiciado en la instancia, pero su razón era la misma.

SÉPTIMO.- En la citada sentencia 920/2019, de 26 de junio se ha razonado lo siguiente, entendiéndose la referencia al Ayuntamiento de Caldes de Montbui, ahora al Ayuntamiento de Cercs:

" *SEGUNDO.- Subraya el auto de la Sección de admisión que resulta indiscutido que la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende a toda clase de actos de la Administración local.*

" *Así es, aunque la sentencia de la Sala territorial recurrida no llega a la misma solución, lo que nos exige un examen de cierto detalle.*

" *El artículo 106.1 CE , reiterado en el artículo 8.1 LOPJ , establece el principio de impugnabilidad universal de las disposiciones y resoluciones administrativas, connatural a nuestro Estado de Derecho. Todos los poderes públicos están sometidos a la ley (artículo 9.1 y 9.3 CE) y, por ello, lo está la propia Administración Pública, entendida ésta en un sentido lato (artículo 103.1 CE). Por eso el artículo 1.1 de la LJCA cuando determina el ámbito de este orden de jurisdicción lo hace en relación con toda la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho administrativo, incluyéndose en dicho ámbito, como no podía ser de otro modo, las entidades que integran la Administración local [artículo 1.2 c) LJCA].*

" *El artículo 2 a) LJCA , en correlación con la redacción actual del artículo 29.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , operada por la disposición final 3ª de la Ley 40/2015 , llega aún más allá cuando dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueren procedentes, todo ello respecto de los actos, la inactividad o las vías de hecho del Gobierno, lo que hay que extender a los actos de gobierno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.*

" *Esos actos, inactividad o vías de hecho del Gobierno, o de los citados Consejos de Gobierno son los que tradicionalmente se han denominado actos políticos. No están sometidos necesariamente al Derecho administrativo pero, sin embargo, la LJCA no niega el control judicial sobre ellos que, por otra parte, ya había sido declarado y ejercido con intensidad por nuestra jurisprudencia, en todos los supuestos en los que ese control es judicialmente asequible [por todas, sentencias de 28 de junio de 1994 (Rec. 7105/1992) , 4 de abril de 1997 (Recs. 602/1996 , 634/1996 y 726/1996) ó , más recientemente, 20 de noviembre de 2013 (Rec. 13/2013)].*

" *Es indiscutido así, como entiende el auto de admisión, que la vieja doctrina del acto político del Gobierno no puede ser invocada hoy, en ningún caso, como fundamento de la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo porque es obligado que el juzgador entre a conocer del acto, de la inactividad o de la vía de hecho que se enjuicie para determinar si en los mismos existen elementos susceptibles de control jurisdiccional.*

" *Para hablar de actos políticos de Gobierno - o de los Consejos de Gobierno- es necesaria no sólo su procedencia formal (que contempla el artículo 2 a) LJCA), sino también que tengan por contenido una determinación de la denominada "dirección política" del órgano que la emite que ostente total libertad en el fin, de forma que el contenido de esa decisión permita optar entre varias opciones y que todas ellas sean lícitas y admisibles en el sentido constitucional y legal de la palabra, con la consecuencia de que el acto no será controlable judicialmente en sus elementos de fondo, pero sí en los elementos reglados que nuestra jurisprudencia ha denominado "judicialmente asequibles".*

" *Viniendo ya al caso objeto de enjuiciamiento resulta significativo que el artículo 2 a) de la LJCA no incluye a las entidades locales cuando contempla los actos políticos - del Gobierno o de los Consejos de Gobierno- lo que es índice de la dificultad de que, al menos en principio, estos entes puedan adoptar acuerdos de orientación de su autogobierno en los que el contenido de la decisión sea enteramente libre en cuanto al fin.*



- " Y es que la doctrina que se acaba de exponer no conoce ni admite excepción en relación con las entidades locales, por lo que la sentencia de apelación que enjuiciamos hace una apreciación errónea y debe ser casada.
- " **TERCERO.**- En efecto, la sentencia recurrida es favorable a la existencia de una exclusión del ámbito de control judicial en los ámbitos que denomina políticos de los entes locales y funda su razón de decidir tratando de apoyarse en forma repetida en la doctrina de la STC 42/2014, de 25 de marzo . Por ello, anula los apartados 1 y 2 de la resolución municipal aquí impugnada, transcritos en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, por entender que han sido formulados materialmente como una resolución jurídica; que tienen un contenido afirmativo y que incluyen una declaración formal que se proyecta sobre las instituciones y las personas. Pero viene a sostener, en cambio, que las peticiones o exhortaciones del Ayuntamiento al Parlamento de Cataluña para que construya cuanto antes mejor "un nou estat lliure i sobirà" (sic) no sobrepasan ese ámbito político y constituyen una mera petición que no desplegaría efectos más allá de su destinatario. Por ello las excluye de control judicial, basándose, de nuevo, en la doctrina de la STC 42/2014 . Es esa la única razón por la que revoca parcialmente la sentencia del Juzgado de Barcelona número 13 y por la que mantiene en vigor los apartados 3 y 4 del acuerdo municipal impugnado, que es lo que el Abogado del Estado impugna y ha suscitado esta casación por interés objetivo para la formación de jurisprudencia.
- " **CUARTO.**- El precedente que se invoca carece de relevancia. La ya citada STC 42/2014 se pronunció sobre la resolución del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013, por la que se aprobaba la declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. Se ejercía en el caso resuelto por esa STC 42/2014 una de las muy escasas impugnaciones formuladas ante el Tribunal Constitucional conforme al Título V de su Ley orgánica (artículos 76 y 77 LOTC), que, como excepción a las competencias normales del Tribunal Constitucional, admite impugnaciones respecto de disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas.
- " Pues bien, todas las declaraciones de la STC 42/2014 que la sentencia recurrida ha traído a colación para nutrir su razón de decidir se refieren al FJ 2 de la repetida STC 42/2014 y dicho FJ 2 examina, única y exclusivamente, una cuestión procesal previa referente a la admisibilidad o inadmisibilidad de un proceso constitucional concreto del que únicamente puede conocer el Tribunal Constitucional y que, como es obvio, no se puede extrapolar válidamente al ámbito de lo contencioso-administrativo. Por ello las afirmaciones que se efectúan son inanes para la impugnación que nos ocupa.
- " La impugnación en vía contencioso-administrativa es, en cambio, la sede de control natural de cualquier acuerdo municipal como el impugnado [artículo 1.2 c) LJCA] y suscita, desde luego, problemas procesales distintos a los que plantea el Título V de la LOTC, que, repetimos, regula un proceso constitucional específico, singular y exclusivo del Tribunal Constitucional.
- " Por ello que el acto municipal al que se refiere esta casación se mueva, o no, en un terreno político y produzca, o deje de producir, efectos jurídicos o efectos vinculantes (Cfr., FJ 2 de la STC 42/2014) es susceptible de control jurisdiccional y la doctrina que se esgrime de contrario carece de todo valor a efectos de la impugnación que ahora nos ocupa.
- " A diferencia de lo que declara el FJ 2 de la STC 42/2015 la impugnación actual no se refiere a una Comunidad Autónoma ni a un proceso del Título V de la LOTC ni, menos aún, a un requisito de admisibilidad procesal ceñido a un proceso del Tribunal Constitucional.
- " El contrarrecurso del Ayuntamiento de Caldes de Montbui aduce, en apoyo del razonamiento de la sentencia de la Sala de Barcelona, el FJ 2 del ATC 135/2004, de 20 de abril . La invocación no prospera porque se trata en dicho FJ del mismo problema procesal y el asunto era el antecedente inmediato a otra impugnación por el mismo Título V de la LOTC, que en aquel caso resultó inadmitida. Invoca también el Ayuntamiento recurrido otro precedente constitucional (el ATC 85/2006) que trata de una cuestión diferente y es irrelevante en forma clara para este caso.
- " No es pertinente obviar, profundizando en el argumento que la afirmación de que "el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución, en efecto, no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal" es extravagante si se extrae del contexto procesal en el que la formula el FJ 2 de la STC 42/2014 . Y es que la propia STC 42/2014 aclara, en su FJ 4 c), en referencia al principio de legalidad que, "en él se manifiesta la preeminencia del Derecho entendido en este contexto como la subordinación a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" y que "la primacía incondicional de la Constitución requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella". Concluyendo que, de esta forma, se protege el principio democrático pues la garantía de integridad de la Constitución ha de ser vista como preservación del respeto a la voluntad popular [STC 42/2014 FJ 4 c)].



" QUINTO.- Estas últimas afirmaciones, de carácter sustantivo, sí son aplicables al caso que ahora enjuiciamos y resultan de relevancia para nuestra resolución porque no existe en nuestro Derecho ningún espacio franco o libre de la Ley, en el que puedan actuar poderes públicos. Abundando en lo que afirma el FJ 4 c) de la STC 42/2014, la Constitución se fundamenta en el principio de vinculación positiva de todas las Administraciones públicas al principio de legalidad. Así resulta de los artículos 9.1 ("los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico") y del artículo 103.1 CE "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho", lo que alude a una conformidad total de la actuación a las normas y a los principios que las inspiran y no una libertad básica de actuación con el único límite externo de las normas mismas. El artículo 70 LJCA es, ya en la legalidad ordinaria, un adecuado reflejo de este principio esencial, que sirve para anticipar la respuesta que daremos a las cuestiones que plantea el auto de admisión.

" SEXTO.- Lo hasta aquí expuesto reduce la cuestión planteada a determinar si el acuerdo municipal respeta o no los límites que la Constitución, el Estatuto de autonomía de Cataluña, el derecho supranacional y las leyes que enmarcan la autonomía municipal conceden al Ayuntamiento de Caldes de Montbui en la materia en la que ha dictado el acuerdo recurrido.

" Los municipios, provincias y Comunidades Autónomas son entidades territoriales, fundamentales del principio democrático y políticamente representativas de los intereses de los grupos humanos asentados en ellas. Conforme al artículo 137 de la CE todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Si se atiende al artículo 2 de la Carta Europea de Autonomía Local (en adelante CEAL) de 15 de octubre de 1985 (BOE de 24 de febrero de 1989) el principio de autonomía local está reconocido en España tanto en la Constitución como en la legislación que la desarrolla y además protegido jurisdiccionalmente conforme a las exigencias del artículo 11 de la CEAL.

" Es conocida, y casi de cita innecesaria, la jurisprudencia de esta Sala que precisa que el artículo 137 de la Constitución delimita el ámbito de autonomía de los distintos entes territoriales en que se vertebría territorialmente el Estado, circunscribiéndolo a la gestión de sus intereses respectivos. La jurisprudencia ha utilizado reiteradamente el criterio del interés respectivo (que también acoge el Tribunal Constitucional desde la sentencia 4/1981, de 2 febrero) para una definición positiva y negativa de la autonomía, afirmando que -positivamente- la autonomía significa un derecho de la comunidad local de que se trate a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de las materias o asuntos de que se trate y -negativamente- que la autonomía no se garantiza por nuestra Norma Fundamental para incidir de forma negativa sobre los intereses generales, que prevalecen en caso de conflicto sobre los intereses locales o sobre otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local de que se trate [por todas sentencias de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000) y las que en ella se citan].

" A este marco cabe añadir lo que supone hoy, en lo que afecta a las competencias locales, la normativa del Consejo de Europa o de la misma Unión Europea sobre actividades transfronterizas de cooperación (Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza de 11 de mayo de 1980 (BOE de 16 de octubre de 1990) o Reglamento UE 1302/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

" Pues bien, ni en la legislación básica del Estado ni en los artículos 151 y 160 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) o en la legislación de desarrollo existe elemento alguno que permita colegir que la petición que formula el acuerdo municipal impugnado afecte al ámbito del interés municipal o al de las relaciones entre el municipio y la Generalitat de Cataluña. Y, como ha sintetizado en forma reciente el Tribunal Constitucional, "el legislador [...] debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate" (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 12).

" SÉPTIMO.- La misma respuesta negativa resulta de la regulación legal de las competencias municipales. La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales y, en consonancia con la estructura territorial compuesta del Estado que establece en su art. 137, encomienda la regulación y la asignación de las competencias locales al Estado y a las Comunidades Autónomas, con el respeto obligado a la autonomía local, que garantizan los arts. 137, 140 y 141 CE (por todas, STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9 y STC 143/2013, de 11 de julio, FJ 3).

" Si se atiende al artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, es ostensible la falta de competencia municipal para dictar el acuerdo impugnado porque no existe entre las competencias municipales, ninguna atribución que consienta a un municipio terciar en aspectos de evidente



trascendencia constitucional, que afecten a la titularidad de la soberanía, a la petición de una fragmentación del Estado, ni a trastocar, o pedir que se trastoque, la organización territorial básica del Estado mismo.

" No puede contradecir esta afirmación la referencia que hace el contrarrecurso del Ayuntamiento al artículo 46.2 e) de la LBRL porque las mociones a que se refiere son un mecanismo de control por el Pleno de la Corporación de los demás órganos de la misma, pero no una cláusula que permita al ente local efectuar en forma innominada declaraciones totalmente desvinculadas del ámbito de las competencias municipales.

" OCTAVO.- Lo expuesto determina que proceda dar lugar a la casación y anular la sentencia dictada en apelación por la Sala territorial de Cataluña.

" Lo impugnado en el caso es un acto administrativo que, con independencia de su contenido político, sus efectos y su finalidad es, en forma evidente, susceptible de control judicial y ha de ser valorado en su conjunto. De esa valoración resulta en forma evidente que el acuerdo incurre en un vicio patente de falta de competencia que debe determinar su nulidad de pleno Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 b) de la LRJPAC aplicable al mismo.

" No son relevantes para este caso los precedentes jurisprudenciales de esta Sala que consienten a los Ayuntamientos manifestaciones de deseos, aspiraciones ideales, inquietudes o preocupaciones de sus vecinos. De los que se invocan puede tener algún relieve la sentencia de esta Sala de 23 de abril de 2008 (Casación 10444/2003). El precedente no es aplicable, sin embargo, al presente caso porque aquí la actividad municipal tiene unos efectos prácticos directos y un contenido administrativo relevante que debe determinar su anulación. En cuanto a los demás precedentes que se citan hay que recordar que esta Sala resuelve, en estos recursos de casación por interés casacional objetivo, impugnaciones concretas, por lo que carece de sentido pronunciarse con carácter general y abstracto sobre cuestiones que resultan ajenas al enjuiciamiento de lo que se plantea en este caso. Los actos de una Administración Pública, y el Ayuntamiento recurrido sin duda lo es, se deben ejercer en todo caso en el marco de lealtad institucional con las restantes Administraciones Públicas, que exige el artículo 55 de la LBRL . En este caso la llamada a una modificación total de la organización territorial del Estado, sin observar ni contemplar siquiera el procedimiento de reforma constitucional, es evidente que no las respeta. Es obvio que la declaración es totalmente ajena a las competencias que la Ley asigna al municipio recurrido y, también, que al ejercerse se ha vulnerado el principio de objetividad que invoca el Abogado del Estado y se desprende del artículo 103.1 CE . También vulnera el acuerdo, tanto en su parte dispositiva como en la exposición que la precede, ese principio constitucional de objetividad de la actividad administrativa, que el artículo 6.1 LBRL impone a los entes locales, ya que asume - e identifica a la Corporación municipal con ella - una posición de parte que, lejos de someterse a la Ley y al Derecho, está en abierta contradicción con la Constitución.

" Una Administración Pública no se puede manifestar en una materia de la trascendencia de la que aborda el acuerdo recurrido asumiendo una posición de parte e identificando con ella a la Corporación misma, mucho menos sin manifestar que la misma no se adopta con el acuerdo unánime de los miembros de la Corporación, que en este caso no ha existido.

" No es preciso dictar, en lugar de la que hemos anulado, una nueva sentencia. La anulación de la apelada debe determinar, y así lo declaramos, la vigencia de la sentencia 95/2014 del Juzgado número 13 de Barcelona, recaída en el proceso 191/2013 que es confirmada por esta Sala en sus mismos y atinados razonamientos, de los que nos hemos hecho eco en el extracto de antecedentes de esta sentencia.

" NOVENO.- Podemos dar respuesta a las tres cuestiones que plantea el auto de admisión. En cuanto a la primera es procedente anular un acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento que consista en una declaración de naturaleza política, siempre que la misma se encuentre al margen de las cuestiones de interés municipal y de las competencias que corresponden a la entidad local, de acuerdo con la Constitución y el marco normativo que le sea aplicable. A estos efectos carece de relevancia la doctrina del FJ 2 de la STC 42/2014 .

" En cuanto a la segunda cuestión, el contenido de la declaración y su finalidad ha de respetar en todo caso el principio de vinculación positiva a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vigente en nuestro Derecho cualquiera que sea el contenido o finalidad de esa declaración y en cuanto a la tercera carece de relevancia que la declaración agote, o no, sus efectos en el hecho de la propia declaración ".

OCTAVO.- No procede imponer las costas de esta casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una de ellas las causadas a su instancia y las comunes por mitad, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.3 en relación con el artículo 93.4 de la LJCA , al no ser apreciable temeridad o mala fe. Respecto de las costas del recurso de apelación procede imponer las costas al Ayuntamiento recurrente (artículo 139.2 LJCA , limitando la Sala las mismas a la cantidad de mil euros, excluido el IVA, si fuere procedente (artículo 139.4 LJCA). Al dar lugar al recurso de apelación se mantiene íntegramente la sentencia del Juzgado número 3 de Barcelona, que se confirma, por lo que no procede pronunciarse sobre las costas de la primera instancia.



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Conforme a la jurisprudencia declarada en el Fundamento de Derecho Noveno de la sentencia 920/2019, de 26 de junio, se estima el recurso de casación interpuesto por la **ABOGACÍA DEL ESTADO** contra la sentencia de 13 de junio de 2017, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso de apelación 470/2017, sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal del **AYUNTAMIENTO DE CERCS** contra la sentencia del Juzgado número 3 de Barcelona de 2 de julio de 2014 en el recurso contencioso-administrativo 9/2013, sentencia que se confirma y se declara la nulidad del acuerdo del Pleno de dicho ayuntamiento de 3 de octubre de 2012, con imposición de las costas de la apelación al citado Ayuntamiento, en los términos expresados en el último Fundamento de Derecho.

TERCERO.- No se hace imposición de las costas causada en la primera instancia y en cuanto a las de esta casación estése a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.