



Jutjat Contenciós Administratiu 2 Girona
(UPSD Cont.Administrativa 2) DE Girona
Recurs: 214/2017 Procediment: Procediment abreujat
Part actora: DELEGACIÓ DEL GOVERN A CATALUNYA
Representant de la part actora:Advocat Estat
Part demandada:AJUNTAMENT DE CASTELLÓ D'EMPÚRIES
Representant de la part demandada:ANDREU GARRIGA PRADAS

SR./A. Maria del Roser Mata Corretger, LLETRADA DE L'ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA DEL JUTJAT CONTENCIÓS ADMINISTRATIU NÚM. 2

CERTIFICO: Que en el recurs contenciós administratiu núm. 214/2017, hi figuren els particulars que testimoniats són del tenor literal següent:

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 2 GIRONA
(UPSD CONT.ADMINISTRATIVA 2)
PLAÇA DE JOSEP MARIA LIDÓN CORBÍ, 1
17001 GIRONA
972942539
972 942377

Procedimiento abreviado : 214/2017
Sección: D

Parte actora : DELEGACIÓ DEL GOVERN A CATALUNYA
Parte demandada : AJUNTAMENT DE CASTELLÓ D'EMPÚRIES

SENTENCIA NÚM. 204/18

En Girona, a 19 de septiembre de 2018.

Vistos por mí, Santiago Alejandro García Navarro, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de esta ciudad, los presentes autos de recurso contencioso administrativo nº 214/17-D, tramitado por las normas del procedimiento abreviado, en cuantía de 1.150 euros, en el que ha sido parte demandante, la Delegación del Gobierno en Cataluña, representada y dirigida por la Abogada del Estado, Dña. Marta Ayllón Martín, y parte demandada el Ayuntamiento de Castelló d'Empúries, representado y dirigido por el Letrado, D. Andreu Garriga Pradas, sobre Administración Local, dicta la presente con base en los siguientes.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En este Juzgado se recibió, por turno de reparto, en fecha 17 de julio de 2017, demanda interpuesta por la Abogada del Estado, Dña. Marta Ayllón Martín, en nombre y representación de la Delegación del Gobierno en Cataluña, en la que alegó los hechos y los fundamentos de derecho que estimó pertinentes.





SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda por decreto de 18 de julio de 2017, en igual resolución se reclamó el correspondiente expediente administrativo, señalándose día para la celebración de la vista. Practicada la prueba pertinente y útil propuesta por las partes, previo traslado para conclusiones orales, quedaron los autos vistos para sentencia.

TERCERO.- En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la aprobación del pago de la factura, en cuantía de 1.150 euros, a la Asociación de Municipios por la Independencia efectuada por el Pleno del Ayuntamiento de Castelló d'Empúries.

Funda la Abogacía del Estado su impugnación en los siguientes motivos: vulneración de los principios de objetividad e imparcialidad consagrados en el artículo 103 de la CE, vulneración de los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el artículo 9.3 de la CE, y desviación de poder.

El Ayuntamiento esgrime, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso por tratarse de un acto administrativo firme y consentido. En cuanto al fondo, aduce que no hay vulneración de los principios de objetividad, imparcialidad, legalidad e interdicción de la arbitrariedad.

SEGUNDO.- El artículo 69 letra c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece: *“La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación”*.

Por su parte, el artículo 28 de la indicada Ley Jurisdiccional dispone: *“No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”*.

Conforme a una reiterada y constante doctrina jurisdiccional para que un acto administrativo despliegue su eficacia de manera que determine la no impugnabilidad de un acto posterior es necesario que concurren, conjuntamente, los requisitos siguientes: a) Que sea administrativo (SSTS de 02/11/1972, entre otras), b) Que sea definitivo (SSTS de 15 y 20/07 de 2000 y 20/09/2000, entre otras), c) Que el acto no sea nulo de pleno derecho (STS de 26/03/1997, entre otras), d) que el acto haya sido notificado con todos los requisitos legales (STS de 26/03/1997, entre otras), e) Que haya sido consentido (STS de 24/01/1997, entre otras).





El acto excluido del recurso contencioso-administrativo ha de ser "reproducción" o "confirmación" del consentido (SSTS de 25/01/1989, de 12 y 20/09/2000, entre otras), pues como indica la STS de 26/05/2000: *"para estimar que un acto administrativo es reproducción o confirmación de otro anterior consentido y firme es necesario que concurren los siguientes requisitos: identidad de contextos, que se trate de los mismos hechos y argumentos y que el acto dictado últimamente no amplíe o restrinja el inicialmente adoptado en su contenido y fundamento. O, dicho en otros términos, que el segundo acto o decisión administrativa no represente la más mínima novedad del anterior, del que debe constituir una simple reiteración"*.

El Ayuntamiento entiende que el acto impugnado es consecuencia de su adhesión a la AMI, y que no fue objeto de impugnación por la demandante.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el TSJC en la Sentencia 312/2015, dictada en el rollo de apelación 163/2014 que dice: *"Incorre en error la resolución de instancia al analizar el contenido de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Torredembarra pues en ellos, tal como manifiesta el Sr. Abogado del Estado por vía de apelación, se aprueban determinadas propuestas económicas y las consiguientes órdenes de pago que incluyen, en lo que al objeto de impugnación interesa, el abono de la cantidad de 1.487,50 euros en concepto de cuota de asociado del año 2014 de la Asociación de Municipios para la Independencia (AMI) (relación contable número 25).*

Por tanto, el acuerdo objeto del recurso no es una simple manifestación política sino que produce efectos materiales y constituye actividad emanada de las entidades que integran la Administración Local y susceptible de impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), al haberse deducido pretensiones en relación con la «actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo» (artículo 1.1 de la LJCA)".

La traslación de la anterior doctrina al supuesto de autos impide apreciar la causa de inadmisibilidad aducida. Y ello porque el acto impugnado es la aprobación de la factura de pago a la AMI por importe de 1.150 euros correspondiente a la cuota del año 2017, que tiene sustantividad propia, distinto contenido y alcance de los citados por la demandada que, en definitiva, se refieren a la constitución de una asociación, a su inscripción y a la adhesión a la misma de determinados entes administrativos, entre ellos el ahora demandado. La aprobación y pago de la factura correspondiente a la cuota anual de la AMI, que es objeto de recurso, no puede considerarse mera reproducción o confirmación de los actos citados. El control jurisdiccional viene referido a la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106.1 CE) y a las pretensiones deducidas en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo (artículo 1.1 LJCA). Sólo pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos que contengan una declaración de voluntad que tenga por finalidad inmediata engendrar o destruir una relación de derecho.





En consecuencia, procede desestimar la causa de inadmisibilidad invocada por la administración demandada.

TERCERO.- Entrando en el fondo del asunto, Los motivos de impugnación alegados por la recurrente se fundamentan en considerar que la dotación económica que supone el pago de la cuota de la AMI no coadyuva al cumplimiento de los fines públicos que la legislación atribuye a los Municipios como de su competencia, lo que determinaría la nulidad del acto impugnado.

El Tribunal Supremo, en Sentencia dictada por la Sala 3ª, sección 4ª, el 14 de febrero de 2.002, dictada a propósito de la discusión sobre el alcance de las competencias locales para sufragar la defensa penal de objetores e insumisos, dijo que: *"la autonomía municipal, en efecto, exige interpretar el haz de competencias del municipio de modo estrechamente relacionado con los intereses y aspiraciones de los vecinos, y exige reconocer un ámbito significativo al municipio en la función de integración social de las minorías, con la reserva de que la actividad abordada no suponga una invasión de competencias específicamente atribuidas a entes territoriales superiores o su reconocimiento o ejercicio comporte la lesión de aquéllas o la vulneración del ordenamiento jurídico. Esta apreciación es conforme con los principios de generalidad, inmediación y subsidiariedad que, entre otros, la Carta Europea de Autonomía Local aplica a la autonomía municipal (especialmente, artículo 4.2 y 3)".*

Y el Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de junio y 26 de septiembre de 2006, se ha pronunciado acerca de si la finalidad de una subvención otorgada por un Ayuntamiento puede considerarse inserta en su ámbito competencial y si la posibilidad de dar cobertura municipal a los fines de una Asociación depende de la intensidad de su conexión con los fines que el Ordenamiento encomienda a la Administración municipal con independencia de quien reciba la ayuda.

El Tribunal Supremo razona que difícilmente puede observarse algún punto de conexión entre la afectación de los recursos públicos con los ámbitos competenciales atribuidos a la Entidad Local y, en base a ello, anula la subvención. Es decir, la razón de fondo de la anulación es la falta de conexión o relación entre los fondos o subvención concedida y los ámbitos competenciales propios del Ente Local que la concede.

La autonomía local, constitucional y legalmente consagrada es de carácter limitado, encaminada a la gestión de los intereses respectivos (artículo 137 CE). La determinación de cuáles sean esos intereses locales es obra de la ley que atribuye competencias concretas dentro de un marco garantizado mínimo. La autonomía municipal no se garantiza a los efectos de que se pueda incidir en otros intereses generales o particulares distintos de los propios de la Entidad local. La capacidad local debe desenvolverse en el espacio jurídico administrativo en el que la autonomía local viene garantizada. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no justifica la conversión de los entes locales en organizaciones de difusión o defensa de proyectos políticos supramunicipales. En estos casos, la financiación de





un proyecto de tales características no prima la atención de los problemas de los miembros de la colectividad en su condición político-administrativa, de vecinos sino que se está aborda una cuestión que les atañe en su condición política de ciudadanos, que es más genérica que la relación vecinal que justifica la existencia de los entes municipales.

El objeto y finalidades de la AMI se detallan en el artículo 6 de sus Estatutos en los que se expresa que, además de los fines vinculados a la independencia propiamente dicha, se persiguen otros relativos al fomento y defensa de los derechos nacionales, la financiación municipal y la promoción hacia ámbitos empresariales y financieros.

Este Juzgador se ha pronunciado sobre la cuestión en resoluciones anteriores en las que, atendiendo al objeto y finalidades de la AMI detallados en el citado artículo 6 de sus Estatutos, se concluía que esta asociación servía también a fines distintos a los citados por la demandante, y que tales fines podían tener adecuado encaje en el ámbito de las competencias municipales. Se resaltaba que el término "derechos nacionales" de los Estatutos de la AMI puede referirse a los derechos, deberes y principios rectores que se incluyen en el Título I del Estatut que vinculan a todos los Poderes Públicos de Cataluña, de acuerdo con el artículo 37 del propio Estatut. Por todo ello, aun reconociendo que las alegaciones formuladas por la actora expresaban un criterio razonable en relación a la cuestión, en atención al derecho de los municipios a integrarse en asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes y al hecho de que tales objetivos parecía que podían ser cumplidos por la AMI según sus propios Estatutos, se concluía en la procedencia de la desestimación del recurso. Ahora bien, lo cierto es que la demandada no ha acreditado que la AMI, a lo largo del tiempo transcurrido desde su nacimiento, haya efectuado actuación alguna que no se circunscriba única y exclusivamente a la finalidad de alcanzar una soberanía propia y plena del pueblo catalán. Y tal actuación con este único y exclusivo fin resulta un hecho notorio en los últimos tiempos. Siendo así, la consecuencia es que el pago de la factura cuestionada implica la afectación de recursos públicos a fines en los que no se observa conexión alguna con los ámbitos competenciales atribuidos al Ayuntamiento. Dicho de otro modo, el Ayuntamiento no puede actuar como instrumento de reivindicaciones de individuos, colectividades o grupos singularizados por una determinada ideología u opción política ya que ello no puede entenderse que sirva a intereses generales. Y para ello, no es óbice que la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local señale que las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones ni que el art. 87.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de Julio, de Reforma del Estatut de Catalunya reconozca el derecho de asociación por parte de los municipios, derecho que también se contempla en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Llei municipal i de règim local de Catalunya ni, finalmente, que el art. 25. 1 de la LBRL introduzca una amplia capacidad local que debe desarrollarse en el ámbito de las competencias municipales. Lo esencial es que el





pago de la factura implica la disposición de recursos públicos para fines en los que no existe ninguna conexión con el ámbito competencial propio municipal.

Dadas las alegaciones de la demandada en relación a la existencia de actos propios de la actora que no ha recurrido el pago de las cuotas de los años anteriores, ha de señalarse que en el ámbito de las relaciones de Derecho Público prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad, que se quebraría si se entenderían válidas actuaciones de la Administración contrarias al ordenamiento jurídico por el único hecho de la existencia de un precedente no impugnado. Y debe añadirse que el principio de confianza legítima no tiene proyección en aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que no puede prevalecer lo resuelto en un acto o en un precedente que, a pesar de no haber sido impugnado, no resultaba ajustado a la legalidad. La confianza debe ser legítima, es decir, dentro de la legalidad.

Y, por ello, sin necesidad de realizar más consideraciones, procede la estimación del recurso.

CUARTO.- Sin expresa condena en costas dadas las serias dudas de derecho que pueden plantearse en la resolución del asunto.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Que debo estimar y estimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Abogada del Estado, Dña. Marta Ayllón Martín, en nombre y representación de la Delegación del Gobierno en Cataluña, contra la aprobación del pago de la factura, en cuantía de 1.150 euros, a la Asociación de Municipios por la Independencia efectuada por el Pleno del Ayuntamiento de Castelló d'Empúries, que se anula por no ser ajustada a derecho.

Sin expresa condena en costas dadas las serias dudas de derecho que pueden plantearse en la resolución del asunto.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma no cabe interponer recurso ordinario alguno en virtud de lo dispuesto en el artículo 81 de la LJCA.


Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado-Juez que la suscribe, estando celebrando audiencia pública en el día de la fecha, doy fe.

Concorda bé i fidelment amb l'original al qual em remeto. I perquè així consti, expedeixo aquest certificat.

Girona, tretze d'octubre de dos mil vint i dos




Administratius
de Girona
Unitat Processal de Suport Directe
Fe pública judicial
Lletrada de l'Administració de Justícia
Administració de Justícia a Catalunya - Administració de Justícia de Catalunya



D^a CARMEN GARCÍA MADORELL, LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON DESTINO EN LA SECCION QUINTA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA, CERTIFICO: Que en el recurso de apelación número 56/2019, constan entre otros los particulares del tenor literal siguiente:

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Rollo de apelación nº 56/2019

SENTENCIA Nº 909/2019

Ilmos. Sres.:

Presidente

DON JOSÉ MANUEL DE SOLER BIGAS

Magistrados

DON EDUARDO PARICIO RALLO

DOÑA ELSA PUIG MUÑOZ

En la Ciudad de Barcelona, a 6 de noviembre de 2019.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación nº 56/2019, interpuesto por el Ajuntament de Castelló d'Empúries, representado por el Procurador D. José Manuel Luque Toro y dirigido por el Letrado D. Andreu Garriga Pradas, contra la sentencia dictada el 19 de septiembre de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Girona, en el procedimiento abreviado nº 214/2017, siendo parte apelada la Delegación del Gobierno en Catalunya, representada por el abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Dña. Elsa Puig Muñoz, quien expresa el parecer de la Sala.





ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo nº 214/2017, seguido por los trámites del Procedimiento Abreviado ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Girona, a instancias de la Delegación del Gobierno en Cataluña aquí apelado, frente al Ayuntamiento de Castelló d'Empúries, demandado y apelante, se dictó Sentencia en fecha 19 de septiembre de 2018, por la que se estimó el recurso contencioso interpuesto.

SEGUNDO.- Contra la referida Sentencia se formuló recurso de apelación por la parte demandada, que fue admitido a trámite, con traslado a la parte actora, que evacuó escrito oponiéndose a dicho recurso.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a la Sala, se acordó formar el oportuno rollo de apelación, se designó Magistrado Ponente y, no habiéndose practicado prueba en esta alzada, por providencia de 26 de julio de 2019 se señaló fecha para la votación y fallo del recurso, el 31 de octubre de 2019.

CUARTO.- En la sustanciación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Según es de ver en las actuaciones, el Abogado del Estado, actuando en representación de la Delegación del Gobierno en Cataluña, interpuso en fecha 17 de julio de 2017, recurso contencioso-administrativo contra la decisión del Ayuntamiento de Castelló d'Empúries del abono en favor de la Associació de Municipis per la Independència (A.M.I.), por importe de 1.115,50 euros, correspondiente a la cuota de la citada asociación.

La Sentencia apelada, dictada en fecha 19 de septiembre de 2018, acordó en el fallo la estimación del recurso contencioso.

Disconforme con esa decisión, el Ayuntamiento interpuso recurso de apelación, que se fundamenta en las siguientes alegaciones:

- i) Infracción de Ley por no haberse aplicado, por el Juzgado a quo, la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 28 LJCA.
- ii) Vulneración de la teoría de los actos propios, al no haberse recurrido el acuerdo de asociación.
- iii) No se han vulnerado los principios de objetividad, imparcialidad, legalidad ni interdicción de la arbitrariedad.





iv) Resulta aplicable el Estatuto de Autonomía de Catalunya, que ampara el pago de la cuota cuestionada.

v) No se ha infringido el principio de legalidad presupuestaria

La parte actora interesa en el escrito de oposición al recurso de apelación, la desestimación del mismo y la confirmación de la Sentencia apelada.

SEGUNDO.- Sobre el mismo objeto que se plantea en este proceso, se ha pronunciado esta Sala y Sección, en Sentencia dictada el 13 de noviembre de 2018, nº 841/2018, Rollo de Apelación 738/2015, cuyos fundamentos jurídicos se reproducen aquí.

"PRIMER.- La Delegació del Govern va impugnar en el procés d'instància l'acord adoptat en data 5 de febrer de 2015 pel Ple municipal del Far d'Empordà que va aprovar la factura de 75,50 euros corresponent a la quota de l'Associació de Municipis per a la Independència per a l'any 2015.

El Jutjat va desestimar l'anterior recurs. La sentència argumenta en aquest sentit que la Llei de bases del règim local i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya reconeixen als ens locals el dret d'associació, en el ben entès que les finalitats de l'Associació de Municipis per a la Independència inclouen el foment i defensa dels drets nacionals -entre els que es troben els drets, deures i principis rectoros que s'esmenten al Títol I de l'Estatut-, el finançament municipal i la promoció vers els àmbits empresarials i financers, finalitats que tenen encaix en les competències municipals i de les que es pot beneficiar el municipi. Afegeix la sentència apel·lada que la quota abonada és una petita qualitat, de caràcter simbòlic, que no es pot considerar com un recolzament financer a una determinada opció política ni pot ser constitutiva de desviació de poder. Finalment considera que la infracció de la legalitat pressupostària denunciada no té prou rellevància per comportar la nul·litat de l'acord impugnat.

Com s'ha esmentat, l'Advocacia de l'Estat formula recurs d'apel·lació contra l'anterior sentència. Fonamenta el recurs en un primer argument en el sentit que l'adhesió a l'associació de referència vulnera els principis d'objectivitat, imparcialitat i neutralitat als que estan sotmesos els ens locals; en la mida que suposa la consecució d'una opció política que respon a un esbiaix ideològic singular, amb infracció de l'article 103 de la Constitució.

Així mateix invoca el recurs d'apel·lació la vulneració dels principis de legalitat i interdicció de l'arbitrarietat doncs l'associació respon a una finalitat de fragmentació de la sobirania nacional, finalitat que excedeix el marc competencial dels Ajuntaments establert a l'article 25 de la Llei 7/85, i tampoc no troba cobertura en el dret d'associació de les entitats locals que queda referit a l'exercici de llurs competències.

També al·lega l'apel·lant que l'acord impugnat incorre en desviació de poder en atès que suposa l'exercici de potestats per una finalitat diferent a la prevista a l'ordenament.





Finalment s'al·lega la infracció de la legalitat pressupostària, específicament de l'article 172 de la Llei d'Hisendes Locals, en la mida que la despesa s'ha carregat al capítol 2, essent així que aquest capítol queda referit a les despeses relatives als béns i serveis necessaris per a l'exercici de les activitats de les entitats locals que no comportin increment del capital o del patrimoni públic, quan en tot cas correspondria carregar la despesa al capítol 4 que compren els crèdits per aportacions de l'entitat local sense contrapartida directa del perceptor, cas aquest en què el crèdit hauria de constar nominativament als pressupostos.

SEGON.- La representació municipal va plantejar en el procés d'instància la inadmissibilitat del recurs d'acord amb allò previst a l'article 28 de la Llei jurisdiccional.

La sentència apel·lada no va abordar a qüestió i l'Ajuntament insisteix en aquest motiu d'inadmissibilitat en la seva oposició a l'apel·lació.

En conseqüència, cal abordar aquesta qüestió en primer lloc.

L'article 28 de la Llei jurisdiccional disposa que no resulta admissible el recurs contenciós administratiu interposat contra un acte que sigui reproducció d'un acte previ definitiu i ferm. En el cas que ens ocupa s'impugna el pagament de la quota anual d'una associació, pagament que respon a un acte previ consistent en l'afiliació de l'Ajuntament demandat a l'esmentada associació i l'aprovació dels seus estatuts, que inclouen entre les obligacions dels afiliats el deure d'abonar les quotes que l'associació els hi giri.

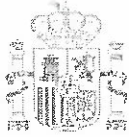
Doncs bé, no es pot acceptar la inadmissibilitat plantejada. En efecte, en primer lloc no hi ha coincidència en la naturalesa de tots dos actes. Un consisteix en l'afiliació a una associació i l'altre es refereix al pagament de la quota social. El fet que la segona resolució sigui conseqüència o execució de la primera no significa que siguin el mateix ni que responguin a idèntic règim jurídic.

Una altra cosa és que el pagament impugnat respongui a un previ acord que és un acte ferm i consentit.

Certament una consolidada jurisprudència ha considerat que el recurs interposat contra l'acte d'execució resulta inadmissible quan els motius del recurs s'adrecen contra l'acte de cobertura i no pròpiament contra l'acte d'execució. La sentència del Tribunal Suprem de data 27 de febrer de 2018 -recurs núm. 3784/15- n'és una mostra recent. Tanmateix, no hi ha dubte que l'acte d'execució és un acte independent que pot ser objecte d'impugnació, encara que ordinàriament aquesta impugnació haurà de respondre a motius autònoms relatius a aquesta resolució d'execució, no a motius que siguin imputables a la resolució executada. Altrament quedaria burlada la fermesa de l'acte ferm i consentit amb la simple impugnació de l'acte posterior que es limita a executar-lo.

Aquest plantejament admet l'excepció de les disposicions de caràcter general; disposicions que, d'acord amb allò que disposa l'article 26 de la Llei jurisdiccional, poden ser qüestionades amb ocasió del recurs interposat contra l'acte d'execució. Tanmateix, aquesta és una excepció limitada a les disposicions generals, i no és aquest el cas. Els vicis en els que puguin incórrer les resolucions ordinàries queden normalment convalidats un cop esdevenen fermes i consentides, llevat els supòsits





extraordinaris de revisió previstos a l'ordenament, específicament en els supòsits de vicis de nul·litat de ple dret.

El cas és que l'acte declaratiu i l'acte d'execució son actes jurídicament independents, de forma que un i altre poden ser objecte de recurs davant els Tribunals, encara que el recurs contra el segon s'haurà de fonamentar en motius autònoms.

Hem de fer notar que la inadmissibilitat del recurs tanca ja d'entrada l'accés a la jurisdicció i fa impossible el dret a la tutela judicial efectiva. Consegüentment i d'acord amb allò previst a l'article 53 de la Constitució, cal aplicar les causes d'inadmissibilitat de forma restrictiva, com per altra banda repeteix constantment la jurisprudència.

Doncs bé, en el cas que ens ocupa hi ha al menys un motiu de recurs autònom que s'adreça específicament a l'acte d'execució -a l'aprovació de la despesa- que no té a veure amb l'acte d'afiliació a l'Associació de referència que és la infracció de la legalitat pressupostària. Aquesta circumstància tancava ja d'entrada la inadmissibilitat del recurs jurisdiccional.

En un segon ordre de coses, hem de cridar l'atenció que allò que s'impugna és l'aprovació d'una despesa, de forma que cal estar no sols al règim jurídic general de l'actuació administrativa abans esmentat sinó també al règim específic relatiu a la despesa pública.

En efecte, l'article 133.4 de la Constitució determina que les administracions públiques només poden contraure obligacions financeres i realitzar despeses d'acord amb les lleis. Aquest imperatiu es projecta en un control de legalitat dels actes de disposició i de despesa del que és expressió la funció interventora regulada als articles 213 i ss de la Llei d'hisendes locals -Reial Decret legislatiu 2/04- i al Reial Decret 42/17.

El control de legalitat no queda limitat exclusivament als aspectes pressupostaris sinó que inclou també el control d'adequació de la despesa a les lleis en general. L'article 133.4 de la Constitució espanyola abans reproduït formula un mandat prou clar en aquest sentit, mandat que queda alhora reflectit a la normativa específica -article 214.1 de la Llei d'Hisendes locals i articles 5.2/, 8.2/ i 3/ i 19.b/ del Reial Decret 42/17, i també l'article 142.1.a de la Llei general pressupostària-.

Aquest control de legalitat de la despesa inclou les situacions en les que la mateixa pugui ser qualificada com il·legal en si mateixa, encara que sigui com a conseqüència de la il·legalitat dels anteriors actes de disposició o reconeixement de l'obligació, si mes no quan incideixi en aquests actes previs algun dels motius de nul·litat radical, doncs en aquestes situacions el vici no és susceptible de convalidació per mes que l'acte hagi esdevingut ferm. Una situació que inicialment ha de portar a la formulació d'un reparament que posi de manifest la presumpta il·legalitat de la despesa i, en el seu cas, la necessitat de promoure un procediment de revisió d'ofici dels actes o els negocis jurídics de cobertura que hagin esdevingut fermes.

En definitiva, l'ordenament incorpora un control de legalitat sobre la despesa als efectes que la mateixa no es produeixi amb infracció de les lleis, això es contra el mateix ordinàriament. Un control que no suposa prescindir sense mes de la condició





d'acte ferm que puguin haver guanyat els actes de cobertura, però si l'activació dels procediments per a la seva revisió d'ofici si és el cas.

Aquest plantejament porta a la necessitat de determinar si concorre alguna causa de nul·litat en l'acte de cobertura.

TERCER.- Com s'ha esmentat, l'Advocat de l'Estat formula diversos retrets referits a la il·legalitat de l'acord municipal d'adhesió a l'associació de referència.

Respecte el principi d'objectivitat, hem assenyalat en diverses sentències que aquest és un principi predicable de l'Administració municipal, no necessàriament de l'acció de govern, si mes no quan aquesta es manifesta en àmbits de discrecionalitat. Uns àmbits aquests en els que el govern municipal respon a la voluntat de la majoria d'acord amb el principi democràtic (sentència de 17 de març de 2017, recurs d'apel·lació núm. 283/2014).

La qüestió essencial que es planteja rau en dos aspectes. El primer es refereix a si l'acord d'afiliació a l'AMI es pot considerar com un acte jurídic i, per tant, un acte susceptible de control jurisdiccional. La resposta és òbviament afirmativa doncs l'afiliació genera drets i deures de naturalesa jurídica, com ara el mateix pagament de la quota associativa que s'impugna en aquest recurs.

La segona qüestió determinant és si l'acord d'afiliació és un acte susceptible de ser encaixat en l'àmbit de les competències municipals.

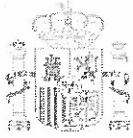
En efecte, un dels requeriments essencials en l'actuació administrativa és que la mateixa s'emmarqui en el vano de competències i finalitats que l'ordenament atribueix a l'Administració en qüestió.

Aquest és el paràmetre de control que el Tribunal Suprem ha establert en relació a actes com el que ens ocupa.

Així, diverses sentències del Tribunal esmentat aborden la qüestió referida a l'afiliació o l'atorgament de subvencions a l'associació d'electes "Udalbiltza" des de la perspectiva de l'encaix de la resolució en l'àmbit de les competències locals. En la sentència de 25 d'octubre de 2005 (recurs núm. 3026/2003) es constata que l'associació no sols té finalitats polítiques referides al futur d'Euskal Herria en general, sinó que també persegueix objectius coincidents amb els de la Diputació foral que va concedir una subvenció, com ara la promoció lingüística, cultural o social. Pel contrari, en la sentència de 26 de setembre de 2006 (cassació núm. 1795/2004) es conclou que les funcions de l'associació esmentada no coincideixen amb les competències i amb l'àmbit territorial del municipi.

En el cas que ens ocupa, l'article 6 dels estatuts de l'Associació de Municipis per a la Independència defineix les funcions i objectius de l'entitat en els següents termes: "L'objecte i finalitats de l'Associació són: a. Esdevenir un ampli espai de debat on compartir idees, iniciatives (legals o cíviques), experiències, informació, eines de gestió i tot allò que pugui ésser útil per a dur al poble de Catalunya cap a la independència per tal d'assolir les plenes competències municipals; b. Fomentar i defensar els drets nacionals; c. Conscienciar a la ciutadania de la necessitat que Catalunya pugui exercir el seu dret a l'autodeterminació; d. Crear una xarxa de promoció exterior, principalment dins del marc de la Unió Europea; e. Promoure el





finançament dels propis municipis; f. Buscar sinergies en d'altres àmbits com l'empresarial o el financer”.

Certament l'àmbit d'actuació dels ajuntaments no queda limitat estrictament a les competències formalment reconegudes com a tals, sinó que pot abastar també els interessos respectius on els municipis tenen reconegut un àmbit d'intervenció encara que no ostentin potestats en els termes de l'article 137 de la Constitució, article 89.3 de l'Estatut d'Autonomia, article 4 de la Carta de l'Autonomia Local i articles 1, 2 i 62 de la Llei de Bases del Règim Local.

Ara be, és clar que els objectius i finalitats de l'Associació de Municipis per a la Independència queden referits tots ells a la configuració política de Catalunya en el seu conjunt, als interessos o al futur dels catalans com a tals, no als interessos específics del municipi o dels seus habitants com a tal col·lectivitat local. Certament el municipi s'integra a Catalunya, però es pot deduir clarament que els interessos als que serveix l'Associació, àdhuc en les seves funcions instrumentals, són interessos referits a un subjecte polític i jurídic que no és la col·lectivitat local, els quals interessos com a tal col·lectivitat constitueixen l'univers que delimita el camp d'actuació del municipi i, específicament en allò que ací interessa, la finalitat a la que queda lligada la despesa municipal.

En conseqüència, cal concloure que l'afiliació a l'Associació de referència ultrapassa l'àmbit de les competències locals i, per tant, esdevé un acte susceptible de ser considerat nul de ple dret en els termes de l'article 62.1.b/ de la Llei 30/92. Una circumstància que concorre igualment en la despesa ací impugnada, despesa que no pot superar el control de legalitat abans esmentat.

Cal descartar en canvi el retret referit a l'aplicació de la despesa a la partida pressupostària procedent doncs atesa la relativa generalitat amb la que queden definides determinades partides pressupostàries, no es pot constatar una desviació significativa en aquest punt”.

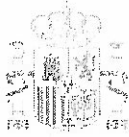
TERCERO.- De otra parte, en la sentencia de esta misma sección número 681/19, de fecha 24/7/2019, dictada en el recurso de apelación 590/2016, además de compartirse los anteriores razonamientos conforme a un criterio de unidad de doctrina, procede estar a los anteriores razonamientos, se añadía:

“1) En cuanto a la admisibilidad del recurso contencioso, que tal como ponen de manifiesto las STS, Sala 3ª, de 26 de mayo de 2000, rec. 5456/1994, FJ 1º; 5 de abril 2011, rec. 2520/2009, FJ 1º; y las que citan:

“para estimar que un acto administrativo es reproducción o confirmación de otro anterior consentido y firme es necesario que concurren los siguientes requisitos: identidad de contextos, que se trate de los mismos hechos y argumentos y que el acto dictado últimamente no amplíe o restrinja el inicialmente adoptado en su contenido y fundamento. O, dicho en otros términos, que el segundo acto o decisión administrativa no represente la más mínima novedad del anterior, del que debe constituir una simple reiteración. La identidad de ambos acuerdos debe ser absoluta para poder entender que revela un aquietamiento con una decisión administrativa anterior, aunque no se exija la coincidencia literal entre el primer acto y el segundo”.

2) Que el límite del derecho de asociación de las Entidades locales, resulta del art. 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (BOE de 24 de enero de 1989), a cuyo tenor:





"Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común".

3) Que valen para el caso, los razonamientos que se contienen en la STS, Sala 3ª, de 26 de septiembre de 2006, rec. 1795/2004, FJ 1º, en cuanto confirma la de instancia:

"...en el supuesto examinado en este proceso se trata de la afectación de recursos públicos a fines en los que difícilmente cabe observar algún punto de conexión con los ámbitos competenciales atribuidos a la Entidad Local. Al afectar fondos a Udalbitza el Ayuntamiento demandado podrá estar haciéndose eco de lo que se considera una reivindicación mayoritaria en el conjunto de la sociedad vasca, pero la actividad que asuma en ningún caso supondrá el desenvolvimiento de alguna de las actividades prestacionales de su pertenencia. La LBRL no justifica la conversión de los Ayuntamientos en organizaciones de difusión o defensa de proyectos políticos supramunicipales, en los que el referente deja de ser el sustrato colectivo del Municipio..."

No siendo posible, en definitiva, "que un poder público territorial como el municipio pueda poner sus potestades al servicio de ideas o proyectos políticos legítimos por el solo hecho de que, al margen de toda objetiva y legal decantación de sus competencias y capacidades, los miembros que ostentan la mayoría decidan aplicarlas a tal fin".

Por último, en la citada sentencia también se analiza la STS de 18 de febrero de 2019, rechazándose que el supuesto que nos ocupa sea equiparable al analizado por el Tribunal Supremo, ya que las finalidades del Consorcio Udalbitza y las de la AMI son diferentes:

"4) Que no valen para el caso, por contra, los razonamientos que se contienen en la reciente STS, Sala 3ª, de 18 de febrero de 2019, rec. 579/2016, donde se acepta la legalidad de una aportación municipal al Consorcio Udalbitza, "como diferencia sustancial respecto de las situaciones anteriores" (FJ 3º), en razón de que los objetivos estatutarios de dicho Consorcio, que se analizan en dicha Sentencia, "entroncan con los intereses a los que debe servir el Ayuntamiento demandado en el ejercicio de su autonomía" (FJ 4º), lo que no puede afirmarse en relación con la "Associació de Municipis per a la Independència" (AMI), a la vista del objeto y finalidades de esta última, a tenor del transcrito art. 6 de sus Estatutos."

CUARTO.- Procede pues, por cuanto antecede, desestimar el presente recurso de apelación, confirmar la Sentencia apelada e imponer las costas a la parte apelante, con el límite de 1.500 euros.

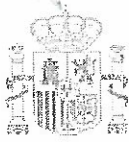
VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- DESESTIMAR el recurso de apelación formulado por la parte demandada, contra la Sentencia dictada en fecha 19 de septiembre de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso nº 2 de Girona, la cual se confirma íntegramente.





2º.- Imponer a la parte apelante el pago de las costas causadas, con el límite de la cantidad de 1.500 euros.

Notifíquese a las partes la presente Sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe interponer, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3º, Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 86.1 LJCA.

Y adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.

Lo anteriormente inserto concuerda bien y fielmente con su original, al que me remito, y para que conste a los efectos oportunos, expido y firmo el presente testimonio en Barcelona, a 2 de octubre de 2020.

