

Las sesiones de la Junta de Gobierno local cuando actúe en el ejercicio de funciones delegadas por el Pleno, son públicas.

Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 161/2013, de 26 de septiembre (BOE, 23 de octubre de 2013).

Antecedente normativo

Cita:

-Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

-Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

1. Planteamiento.

El Tribunal Constitucional en la sentencia que traemos a estas líneas declara constitucional el carácter secreto de las sesiones de la Junta de gobierno local pero matiza, siempre que no se refieran a decisiones relativas a atribuciones delegadas por el pleno.

La cuestión se plantea ante el ejercicio de funciones del Pleno atribuidas a dichas Juntas mediante delegación; en este sentido, dado el carácter participativo del plenario municipal, parece contradictorio que en base a la delegación puedan verse privadas de la publicidad de que gozan los actos del Pleno los acuerdos adoptados por las Juntas de gobierno local en delegación.

El fundamento jurídico de esta forma de deliberación se encuentra en el artículo 70, apartado primero de la Ley reguladora de las Bases de Régimen local cuando establece, en el párrafo segundo de su apartado primero, que las sesiones de la Junta de gobierno local no son públicas. El carácter secreto de estas sesiones viene de antiguo; recordemos cómo también se predicaba de las Comisiones de Gobierno, antecesoras de las actuales Juntas de gobierno local, así denominadas tras la reforma realizada con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, justificada en la idea de destacar su carácter ejecutivo.

El Tribunal Constitucional la cuestión que se plantea en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y declara constitucional el referido artículo y apartado siempre que se interprete que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno. Esta decisión del Tribunal Constitucional plantea sus dudas en la práctica, pues o bien se han de celebrar diferentes sesiones, una pública otra cerrada, en función del carácter de los acuerdos o bien se han de celebrar en diferentes fases, a fin de poder hacer públicas aquellas partes de las sesiones en las que se debatan las cuestiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno.

Como se ha dicho, la cuestión se plantea en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón contra la disposición final

primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, *“en cuanto declara básicos los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL): art. 4.2, en el inciso que dice «excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente»; art. 4.3; art. 13.3; art. 20.1 d); art. 36.1 c) y d); art. 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85.2 b); art. 85 bis.1, desde «con las siguientes especialidades» hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132; y, subsidiariamente, contra los arts. 20.1 d); 70.1, párrafo segundo; art. 70 bis.1; art. 85 bis.1, desde «con las siguientes especialidades» hasta el final; art. 85 bis.2; art. 123.1 c); art. 131 y art. 132.”*

El Gobierno de Aragón considera que la Ley 57/2003, *“con el pretexto de e imponer un determinado modelo de gobierno local basado en ejecutivos con gran capacidad de gestión”* ha invadido competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, se ha vulnerado la autonomía local y las normas democráticas y participativas de los gobiernos locales y, dado que en Aragón se aprobó en desarrollo de las bases estatales del régimen local la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local, la modificación de las bases debía haber tenido mayor justificación a fin de lesionar lo menos posible el contenido de la competencia autonómica.

2. Consideraciones del Tribunal Constitucional

De la sentencia que traemos a estas líneas, vamos a detener nuestra atención en las consideraciones del Tribunal Constitucional en las que analiza la discutida constitucionalidad del artículo 70.

El Gobierno de Aragón defiende la inconstitucionalidad del párrafo segundo del apartado primero del artículo 70 por cuanto ha sido interiorizada la competencia por la Comunidad Autónoma que contempla como excepción al secreto de las sesiones, los supuestos en los que la Junta actúa por delegación del pleno. Añade subsidiariamente, que con la redacción del referido artículo y apartado, se vulnera el principio democrático, el de seguridad jurídica e incluso el derecho de participación en los asuntos públicos, cuando no establece la publicidad de las sesiones incluso respecto de las competencias delegadas del pleno que obligatoriamente debe celebrar sesiones públicas.

El Abogado del Estado, en sus alegaciones, se refiere al reforzamiento del perfil ejecutivo de la Junta de gobierno local que *“justifica que no celebre las sesiones de forma pública, sin perjuicio de las obligaciones de publicación y notificación de los acuerdos, concepción que responde al modelo de la Carta europea de la Autonomía local.”*

El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico noveno analiza en primer lugar, la constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara que el art. 70.1, párrafo segundo, LBRL constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local (a); y, en segundo lugar, se centra en la posible vulneración de los principios democrático y de seguridad jurídica planteado por el Gobierno de Aragón en su recurso (b).

a) *Constitucionalidad de la disposición final primera de la Ley 57/2003,*

respecto al carácter básico del art. 70.1.

El Tribunal Constitucional, respecto la forma de deliberaciones de los órganos de gobierno local, afirma que es un aspecto esencial de su funcionamiento pues *“determina el modo en que debe ejercitar sus competencias”*. Con esta forma, añade el Tribunal, *“se pretende garantizar un modelo común basado en el favorecimiento de la eficacia del órgano local ejecutivo por antonomasia y, además, tiene una especial incidencia en los administrados cuyo conocimiento de la actuación de este órgano se ve directamente afectado por la regla impugnada.”*

El hecho de que exista una normativa autonómica previa a la modificación de la legislación básica no impide al Estado *“modificar la regulación de los aspectos básicos del funcionamiento de la junta de gobierno siempre que no se exceda de lo que materialmente forma parte de las bases.”* Así recuerda cómo en la sentencia de 25 de abril de 2013 (STC 103/2013) ya declaró que *“la normativa básica en materia de régimen local debe ir dirigida a identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere de elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales a los que sirve el Estado. Las bases así configuradas pueden alcanzar una mayor intensidad cuando afectan a las relaciones de las entidades locales con los administrados.”*

En consecuencia considera que la referida disposición final primera en cuanto declara que el artículo 70.1, párrafo segundo constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local, no es inconstitucional.

b) Respecto a la vulneración de los principios democrático y de seguridad jurídica y el derecho a la participación en los asuntos públicos

El Tribunal Constitucional parte de dos consideraciones:

-la impugnación se refiere a la prohibición del carácter público de las deliberaciones de la Junta de gobierno local respecto de los asuntos en que actúa por delegación del pleno

-esta posibilidad de delegación en la Junta de gobierno local queda excluida del régimen de organización de los municipios de gran población (art. 123.3 LBRL),

De este modo, centra el asunto en la Junta de gobierno local en la configuración legal y con las atribuciones establecidas en el artículo 23 de la Ley de bases de Régimen local para los municipios que no sean de gran población y, en los que deba existir esta Junta de gobierno, de conformidad con el art. 20.1 b) de la referida ley.

Hechas estas consideraciones recuerda que, según la jurisprudencia constitucional, el principio democrático que proclama la Constitución *“garantiza la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo en aspectos que inciden en la democracia representativa, mediante la participación periódica en las elecciones de representantes en las diferentes esferas, nacional, autonómica y local.”* Esta regla general se complementa con determinados instrumentos de democracia directa que han de reforzar esta democracia representativa. Además, esta jurisprudencia constitucional *“ha puesto en relación directa el principio estructural del carácter democrático del Estado con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o*

por medio de representantes, establecido en el art. 23.1 CE (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; o 212/1993, de 28 de junio, FJ 4)."

Uno de los instrumentos que posibilita el control político de los elegidos por los electores es la exigencia de publicidad de la actividad desarrollada por los órganos representativos; "se proyecta en relación con la publicidad de sus sesiones, la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados, y el acceso a la documentación que los sirva de soporte." Es esta exigencia una manifestación genérica del principio democrático del Estado y una manifestación del derecho de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos.

En el ámbito de las corporaciones locales esta exigencia de publicidad es aplicable a la actividad del pleno municipal, "*órgano de carácter representativo de una colectividad política territorial que somete a un procedimiento democrático decisiones, que incorporan fines políticos propios, reflejo del principio de pluralismo político y del ámbito de poder atribuido en virtud de la autonomía local garantizada en el art. 137 CE.*"

Esta exigencia de publicidad no cabría hacerla extensiva a las sesiones de la Junta de gobierno local, órgano municipal ejecutivo, tanto por su conformación orgánica (está integrada por el Alcalde una serie de concejales nombrados y separados libremente por éste) como por la naturaleza de sus competencias (asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones, además de las que le sean delegadas). Su existencia se reconoce, incluso, en la Carta europea de Autonomía Local, cuando dice que ésta se ejerce "*por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos, siempre que su existencia no cause perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley.*"

Sin embargo, el Tribunal reconoce que en los municipios no integrados en el régimen de gran población, además tienen las atribuciones que otro órgano le delegue, incluido el pleno municipal.

Algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la Junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter reglado; al contrario, hay atribuciones que afectan, en palabras del Tribunal, "*a las más importantes decisiones sobre operaciones crediticias, contrataciones y concesiones de toda clase, aprobaciones de proyectos de obras y servicios y adquisiciones de bienes y derechos y su enajenación.*"

A juicio del Tribunal, el legislador otorga estas atribuciones al pleno "*para que sean adoptadas en sesiones dotadas de una completa publicidad que garantice el control ciudadano en la toma de posición y en el proceso de deliberación de sus representantes municipales, como una manifestación de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, tomando en consideración la importancia y relevancia política de esas decisiones en lo que afecta a los intereses municipales y la necesidad de que sean adoptadas con la máxima transparencia.*"

Sustraer a este control la toma de ciertas decisiones bajo la técnica de la delegación a la Junta de gobierno local supone un menoscabo del principio

democrático y una vulneración de las posibilidades de participación directa del ciudadano en los asuntos públicos. *“Esto es, se configuraría como uno de esos supuestos referidos en el ya citado art. 3.2 de la Carta europea de autonomía local en que la existencia de un órgano municipal ejecutivo, por la conjunción de la posibilidad de que le sean atribuidas competencias delegadas por el pleno municipal y de que sus sesiones no sean públicas, podría ir en detrimento de la participación directa de los ciudadanos.”*

No cabe oponer a este argumento el hecho de que la ley prevé que estas mismas atribuciones sean delegadas en el alcalde, ya que al ser un órgano unipersonal *“no resulta predicable la proyección del principio de publicidad de la toma de decisión.”* Tampoco es admisible el argumento relativo a que la delegación se acuerda por el pleno con las debidas garantías de publicidad, pues permite el control político respecto esta decisión no sobre la toma de decisión de la atribución delegada. Tampoco resulta concluyente que los acuerdos adoptados por delegación del pleno sean objeto de publicación o notificación, pues estos actos de publicación y notificación *“también son manifestaciones de la exigencia de publicidad y posibilidades de control ciudadano, y están más vinculados al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (entre otras, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9), pero no pueden ser considerados sustitutivos de la exigencia de publicidad de las sesiones.”*

3. Conclusiones del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional tras las consideraciones jurídicas apuntadas, respecto las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación al artículo 70, apartado primero, párrafo segundo de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local, concluye, en primer lugar, que constituye legislación básica del Estado en materia de régimen local y, por ello, no es inconstitucional; y, en segundo lugar, respecto al carácter secreto de las sesiones de la Junta de gobierno local, concluye que es conforme con el principio democrático y el derecho a la participación en los asuntos públicos, *“siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno.”*