

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

LAS SESIONES DE LA COMISION MUNICIPAL PERMANENTE HAN DE SER PUBLICAS

340.142:352

por

Nemesio Rodríguez Moro

Los Ayuntamientos llevan a cabo su actividad a través de diversos órganos, unos que son meramente informativos, sin facultades de decisión, y otros que ponen en marcha los actos precisos para alcanzar los fines que corresponden a esta clase de Entes locales. Estos órganos son individuales, como el Alcalde, o colegiados, pluripersonales, como el Ayuntamiento Pleno o, en su caso, la Comisión Municipal Permanente. Cada uno de ellos tiene atribuida por Ley una esfera de competencias y ha de mantenerse en su actuar dentro del ámbito de atribuciones que le está legalmente asignado. E igualmente han de proceder en su actuar con arreglo a las múltiples normas formales al efecto establecidas en las Leyes y Reglamentos. Basta pensar en las sesiones que han de celebrar los órganos colegiados municipales, Ayuntamiento Pleno y Comisión Municipal Permanente, para adoptar acuerdos, y en el modo como han de proceder según se trate de sesión ordinaria o extraordinaria, y si es en primera o segunda convocatoria; tiempo en el que han de celebrarse; confección del orden del día, etc. Pero aquí y ahora vamos a referirnos al tema concreto de si las sesiones que han de celebrar para deliberar y adoptar acuerdos los órganos colegiados,

Ayuntamiento Pleno y Comisión Municipal Permanente, han de ser públicas o no.

Dando de lado antecedentes históricos, debemos recordar que el artículo 296 de la Ley de Régimen local vigente dispone que «las sesiones de la Diputación Provincial y las del Ayuntamiento Pleno serán públicas, salvo cuando el Presidente respectivo disponga lo contrario por razones de orden público, prestigio de la Corporación o decoro de alguno de sus miembros». Y complementando este precepto, el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales establece que «las sesiones de la Comisión Municipal Permanente *no* serán públicas, pero el extracto de los acuerdos que adopte se expondrán en el tablero de anuncios dentro de los cuatro días siguientes, con el resultado de las votaciones, si las hubiere».

Sin duda, que al dictarse esta norma específica para la Comisión Municipal Permanente pensó el legislador en que, como los asuntos de mayor importancia para los administrados se resuelven por el Ayuntamiento Pleno, cuyas sesiones son públicas, se daba una mayor agilidad y eficacia a la Administración municipal haciendo que el debate de los asuntos de menor importancia atribuidos a la Comisión Municipal Permanente no se hiciera cara al público, que en la mayor parte de las ocasiones no acude a las sesiones sino cuando se trata de intereses particulares o de asuntos enconados políticamente, lo cual puede condicionar las intervenciones de los Concejales e incluso su criterio sobre el tema objeto de debate.

El precepto reglamentario antes mencionado empezó a ser cuestionado hace pocos años por quienes entendían que, por razones democráticas, el público debía poder estar presente en las sesiones de la Comisión Municipal Permanente, y porque el artículo 28 de la Ley de 17 de julio de 1978, que se refiere a las elecciones locales, vino a establecerlo así, al disponer que las sesiones, tanto del Ayuntamiento Pleno como de la Comisión Permanente, serán públicas.

Ello originó cierta situación de incertidumbre, pues si bien la mayor parte de los Ayuntamientos entendió que tal precepto se refería a las sesiones constitutivas de los Ayuntamientos, sin embargo, otros mantenían la tesis contraria, lo cual obligó a la Dirección General de Administración Local a publicar una Circular en la que aclaraba, con carácter general, que el precepto había de entenderse sólo aplicable a las sesiones constitutivas y que, por tanto, las demás sesiones de la Comisión Municipal Permanente no habían de

ser públicas. Pero como siguieron algunos manteniendo tesis contraria a la de la Dirección General, ésta solicitó dictamen del Consejo de Estado, el cual, tras entender que la legislación municipal no había sido modificada por el Decreto de elecciones locales, pues no era ése el propósito del legislador, terminaba diciendo que el criterio del Consejo de Estado era que «las sesiones de las Comisiones Permanentes de los Ayuntamientos y las de Gobierno de las Diputaciones no tienen legalmente carácter público».

Pero una sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1982 (Ar. 6.448), en la que ha sido ponente el Magistrado don Ricardo Santolaya Sánchez, ha resuelto en sentido contrario, manteniendo la tesis de que «la no publicidad de las sesiones a celebrar por las Comisiones Municipales Permanentes, establecida por el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, *se opone abiertamente al principio de autonomía* que para la gestión de sus respectivos intereses otorga a los Ayuntamientos la Constitución Española».

Los antecedentes de hecho de esta sentencia son, sintéticamente, los siguientes:

El Ayuntamiento de Logroño adoptó, con fecha 19 de mayo de 1979, el acuerdo de que las sesiones que celebre la Comisión Municipal Permanente serán públicas. El Gobernador civil suspende dicho acuerdo por considerarlo contrario a la Ley, y da cuenta al Tribunal Contencioso-administrativo. Este dicta sentencia por la que declara que el acuerdo suspendido es nulo por infringir la normativa legal. El Ayuntamiento de Logroño presenta apelación ante el Tribunal Supremo, el cual revoca la sentencia apelada y levanta la suspensión del acuerdo objeto del recurso.

La argumentación del Tribunal Supremo no parece muy convincente, pues si efectivamente la autonomía municipal se consagra por el artículo 137 de la Constitución, al decir que las Entidades que cita «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», no se alcanza a comprender bien por qué un precepto relativo a la organización, como el de que las sesiones de las Comisiones Permanentes no han de ser públicas, haya de estimarse contrario al principio de autonomía que se establece *para la gestión* de sus respectivos intereses. Esta autonomía en cuanto a la gestión de los intereses en nada se ve afectada porque se establezca legalmente que los órganos colegiados tengan ésta o la otra composición;

porque deban guardar determinadas normas en su actuación (plazo de la convocatoria para las sesiones, número de Concejales para adoptar acuerdos, etc.) o que las sesiones a celebrar hayan de ser públicas o no. Y tampoco parece que el no ser públicas las sesiones de la Comisión Municipal Permanente afecte al principio democrático que está hoy presente en la vida política y administrativa de la Nación.

Para conocer en toda su dimensión y pormenores el hilo argumental de la tesis sustentada por el Supremo Tribunal, se transcriben íntegramente los considerandos de la sentencia en cuestión, que son del tenor literal siguiente:

CONSIDERANDO: Que el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Logroño adoptado en sesión celebrada en 19 de mayo de 1979, suspendido por el Gobernador civil de la Provincia, y que al confirmar la suspensión decretada ha sido anulado por la sentencia dictada en 28 de noviembre de 1979 por la Sala jurisdiccional de la Audiencia Territorial de Burgos, objeto de esta apelación, tiene como contenido «declarar públicas las sesiones que celebre la Comisión Municipal Permanente», y el fundamento legal de la suspensión es el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, que establece que las sesiones de la Comisión Permanente no serán públicas, pero el extracto de los Acuerdos que adopte se expondrán en el tablón de anuncios dentro de los cuatro días siguientes, con el resultado de las votaciones si las hubiere, el que al no haber sido observado, hace incidir al Acuerdo referido en la infracción manifiesta a que alude el número 4 del artículo 362 de la Ley de Régimen local.

CONSIDERANDO: Que *el tema que en esta apelación se somete a la decisión de la Sala, que, en definitiva, se concreta en la posibilidad de la publicidad de las sesiones que celebre la Comisión Municipal Permanente de un Ayuntamiento, no puede ser enfocado desde las perspectivas de un puro formalismo jurídico, porque debiendo interpretarse las normas jurídicas, según ordena el artículo 3.1 del Código Civil, según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, nos impone enjuiciarlo en contemplación del proceso de reforma desarrollado en nuestra Patria, que iniciado en la Ley de Reforma Política de 4 de enero de 1977, culmina en la Constitución Española de 1978, proceso que nos pone de manifiesto nuestra actual realidad social y las sustanciales transformaciones y democratización operadas en nuestras estructuras político-administrativas, que necesariamente hemos de tomar en consideración, máxime cuando, a través del Real Decreto número 1710, de 16 de julio de 1979, por el que se deja sin efecto procedimientos de fiscalización, intervención y tutela del Ministe-*

rio de Administración Territorial sobre Entidades locales en diversas materias, en su Exposición de Motivos literalmente se dice: «La Constitución que en el ejercicio de su soberanía, se ha dado la Nación española, ha decidido que las Entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, por lo que el Gobierno debe suprimir todos aquellos procedimientos de fiscalización que no sean absolutamente necesarios para asegurar la coordinación entre las actuaciones de los órganos estatales y los de las Corporaciones locales», de cuya declaración la conclusión que se tiene que sacar es la que es el propio Poder Ejecutivo el que estima que son improcedentes todas aquellas suspensiones que tengan por objeto Acuerdos municipales que no sean aptos, por sí mismos, de perturbar o hacer quebrar la necesaria y obligada coordinación de actuación de la Administración central con la Administración local.

CONSIDERANDO: Que frente al principio de publicidad de las sesiones del Ayuntamiento Pleno, que con limitadas restricciones establece el artículo 296 de la Ley de Régimen local, el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales declara que las sesiones de la Comisión Municipal Permanente no serán públicas; pero esta norma reglamentaria dictada para regular el régimen jurídico de un órgano de un Ayuntamiento inspirado y regido por criterios doctrinales y políticos sustancialmente distintos de los que inspiran a los nuevos Ayuntamientos surgidos después de la Ley de Reforma Política, hay que ponerla en relación con la Ley de Elecciones municipales de 17 de julio de 1978, que indiscutiblemente contiene previsiones que pueden considerarse atípicas de una pura Ley electoral, pues rebasando su propio enunciado, no sólo contiene las normas que van a regir la elección de los miembros de las nuevas Corporaciones locales, sino que respondiendo a la distinta filosofía política que la inspira, introduce principios de organización local que pugnan con la legislación local vigente, y así en su artículo 28 lleva a cabo una profunda y sustancial reforma de los órganos de la Administración local en lo relativo a la composición del Ayuntamiento Pleno, elección del Alcalde y carácter de este cargo, y de su Comisión Municipal Permanente, para enmarcarlas en el nuevo marco político, presentándonos una Comisión municipal desvinculada del Alcalde, que se limita a presidirla, con una composición numérica que se fija objetivamente y se corresponde proporcionalmente con las tendencias políticas que concurren en el Ayuntamiento Pleno, y que sus componentes, que no adquieren la condición de Teniente Alcalde, son elegidos por la Corporación y no por el Alcalde, estableciéndose en el número 5 del expresado artículo, escuetamente, «que las sesiones serán públicas».

CONSIDERANDO: Que sin entrar en la decisión, por no ser ello necesario, por lo que más adelante razonaremos, de si esta declaración de publicidad de las sesiones que el artículo 28 de la Ley electoral citada hace, se refiere a la sesión del Ayuntamiento Pleno constituyente de la Corporación local elegida, tesis que sostiene el Abogado del Estado y comparte la sentencia apelada, o, por el contrario, si dicha publicidad se dispone para las sesiones que una vez constituida la nueva Corporación celebren, tanto el Ayuntamiento

Pleno como la Comisión Municipal Permanente, con lo que ese apartado 5 tiene un claro y justificado sentido innovatorio concorde con el carácter asignado a estos órganos municipales, con los principios que están inspirando la reforma política y con el carácter democrático consustancial a la Administración local, que es lo que se sostiene por el Ayuntamiento apelante, sí hemos de tener muy presente que *la Constitución Española, al tratar en su Título VIII de la Organización territorial del Estado, declara en su artículo 137, tras enumerar los Entes a través de los cuales el Estado se organiza —Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas—, que «todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», autonomía que, en lo que hace referencia a los Entes locales, tiene el alcance y significado de dejar establecida su sustantividad y plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines; extremo en el que se insiste, respecto de los Municipios, cuando en el artículo 140 declara que la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios, que éstos gozarán de personalidad jurídica plena y que su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales.*

CONSIDERANDO: Que la Constitución es esencialmente una norma jurídica parámetro de validez de todas las demás normas del Ordenamiento y, a la vez, determinante de toda su interpretación y aplicación, y esto es significativamente cierto en el caso de preceptos constitucionales organizadores de los poderes públicos, como lo son, en grado eminente, los preceptos que integran su Título VIII, que por tal razón resulta de inequívoca aplicación directa, con efecto normativo inmediato, sin que su eficacia esté condicionada a normas que le desarrollen; y teniendo los Municipios por la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, a que antes hemos aludido, potestad para regular la organización y funcionamiento de sus órganos de gobierno en el marco del Ordenamiento, es lo cierto que esta autonomía que la Constitución otorga a los Entes territoriales en que el Estado se organiza, como tiene declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, es compatible, como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, con que el Estado quede colocado en una posición de superioridad y la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio que aquéllos hacen de sus competencias, sin que ello quiera decir que se le conceda la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia jerárquica de la Administración del Estado, ya que, en todo caso, los controles habrán de limitarse, normalmente, a supuestos en los que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, control de legalidad que, con la precisión anterior, puede ejercerse, en el caso de los Municipios y Provincias, por la Administración del Estado, y, naturalmente, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior; de lo que necesariamente se ha de deducir que esa autonomía que la suprema norma, Constitución, les reconoce y garantiza a los Municipios, no puede ser limitada por una simple norma de carácter reglamentario, que, además, repugna a la democratización de la vida

pública local, a la naturaleza y función de los nuevos Ayuntamientos y a la legitimación representativa de las actuales Corporaciones locales.

CONSIDERANDO: Que por lo que razonado queda necesario es concluir que *la no publicidad de las sesiones a celebrar por las Comisiones Municipales Permanentes, establecida por el artículo 213 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, se opone abiertamente al principio de autonomía* que para la gestión de sus respectivos intereses otorga a los Ayuntamientos la Constitución Española, y aunque, como declara la sentencia del Tribunal Constitucional citada, así como frente a las Leyes postconstitucionales, corresponde exclusivamente a dicho Tribunal enjuiciar su conformidad con la Constitución, en relación con las preconstitucionales, los Jueces y Tribunales deben inaplicarlas si entienden que han quedado derogadas por la Constitución al oponerse a la misma; supuesto ante el que, evidentemente, nos encontramos, y que necesariamente nos lleva con la estimación del recurso de apelación interpuesto, a la revocación de la sentencia dictada, levantando la suspensión decretada por el Gobernador civil de Logroño del Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de dicha capital de 19 de mayo de 1979, que declaró públicas las sesiones que celebre la Comisión Municipal Permanente.

