



CONSULTA: RELACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN CON LA ENTIDAD LOCAL DE LA QUE FORMAN PARTE Y DE LOS GRUPOS MUNICIPALES. FIRMA DE DOCUMENTOS Y PRESENTACIÓN DE ESCRITOS EN EL REGISTRO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS MOCIONES Y PROPUESTAS.

Recibida consulta sobre el asunto arriba detallado, se efectúan las siguientes observaciones.

PRIMERA.- RELACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN CON LA ENTIDAD LOCAL DE LA QUE FORMAN PARTE.

Los concejales, al igual que el resto de personas físicas, tienen <derecho> a relacionarse electrónicamente con las Administraciones, pudiendo elegir en todo momento, al amparo del artículo 14.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), *si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, (...)*; toda vez que pueden, asimismo, modificar en cualquier momento el medio elegido para comunicarse con las Administraciones Públicas.

Ahora bien, los ediles no se encuentran entre los sujetos <obligados> a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. Y ello, al albor del segundo apartado del previamente aludido artículo 14 de la LPAC, que, para la realización de cualquier trámite, exige únicamente esta modalidad a:

- a) Las personas jurídicas.*
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.*
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.*
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.*

Pues bien, pese a que tras la entrada en vigor de la vigente norma procedimental existió cierta incertidumbre sobre si los miembros de las Corporaciones Locales eran sujetos subsumibles por analogía en la categoría regulada en la letra e), sin embargo, a día de hoy, esta cuestión está superada. Y es que, los cargos electos municipales no pueden considerarse empleados públicos, habida cuenta que estos últimos están vinculados a la Administración por una relación profesional de empleo, mientras que los primeros están ligados a ésta por mandato representativo.



En consecuencia, resulta hoy pacífico que, por mor de la legislación básica citada, los concejales no están impelidos a relacionarse con su Ayuntamiento a través de medios electrónicos, al no preverlo así expresamente el artículo 14.2 de la LPAC. Además, y a mayor abundamiento, esta circunstancia, en la Región de Murcia, viene también determinada por el hecho de que no existe ninguna regulación específica en materia de régimen local o de desarrollo de procedimiento, que establezca lo contrario, a nivel estatal o autonómico.

Ahora bien, el artículo 14.3 de la LPAC admite que las Administraciones amplíen reglamentariamente la obligación de relacionarse electrónicamente con ellas a “ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

De esta forma, el Ayuntamiento puede imponer el deber de relacionarse con la Administración municipal por medios tecnológicos a todos los miembros de la Corporación; siendo necesario para ello la aprobación de un Reglamento interno (o la incorporación de este deber en el Reglamento Orgánico Municipal).

En consecuencia, para implantar esta obligación resulta imprescindible la aprobación de una disposición municipal de carácter general emanada en virtud de la potestad reglamentaria de la Entidad Local y tramitada conforme el procedimiento regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); no bastando para ello, por tanto, un acuerdo de Pleno que, al tratarse de un acto administrativo singular, carece de naturaleza reglamentaria.

Para clarificar este asunto, resulta ilustrativo acudir a la guía “100 preguntas sobre aspectos básicos de la Administración Local”, editada por la Federación Española de Municipios y Provincias que, en relación con este asunto, argumenta que: “(...) en lo referente a las comunicaciones electrónicas, al no ser empleados públicos, no estarían obligados a aceptar comunicaciones electrónicas de la Administración (por ejemplo las convocatorias de las sesiones del Pleno y la documentación propia de los expedientes que se les remite). Sin embargo, es una práctica habitual que el Reglamento de Funcionamiento Interno de la entidad recoja la obligatoriedad del uso del canal electrónico de forma obligatoria, al entender que disponen de los medios (a menudo facilitados por la propia corporación) y sistemas de identificación electrónicos para acceder a los contenidos por vía electrónica”.

SEGUNDA.- TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS.

Al margen de lo anterior, han de traerse a colación varios preceptos que resultan fundamentales a estos efectos.



Así, el artículo 26.1 de la LPAC señala, en primer lugar, que son documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas, y en segundo término, que las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

Por otra parte, el artículo 36.1 de la misma ley concreta esta previsión en relación con los actos administrativos, afirmando que éstos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

En consecuencia, los cargos electos han de firmar electrónicamente los documentos públicos que suscriban para que éstos sean válidos; toda vez que los actos administrativos (definitivos o de trámite) producidos por miembros de la Corporación deberán emitirse electrónicamente.

Finalmente recordar que el artículo 70 de la LPAC prescribe que los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

TERCERA.- ESPECIAL REFERENCIA A LAS MOCIONES Y PROPUESTAS.

Las distintas formas de intervención de los miembros de las Corporaciones Locales en el desarrollo de las sesiones aparecen contempladas en artículo 97 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), recogiendo este precepto entre ellas las mociones y otras modalidades de propuestas que presentan una serie de peculiaridades. Pero veamos cómo se deben presentar las mismas cuando lo sean por escrito.

Aunque se han de diferenciar las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados respecto de las normas que rigen la tramitación de los expedientes administrativos, sin embargo, hemos de advertir que la documentación que se va a tratar en el seno de las sesiones de aquéllos formarán parte de expedientes administrativos, y, por tanto, deberá tener formato electrónico (artículos 26 y 70 de la LPAC).

Partiendo de la base de que las mociones y otras propuestas escritas pueden ser presentadas/suscritas por los Concejales, y dado que éstos no son sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con el Consistorio (en principio, salvo que una disposición general municipal establezca lo contrario), aquéllas –esto es, las propuestas escritas- podrán presentarse en formato papel con firma manuscrita, si bien podrán ser digitalizadas por el



Ayuntamiento en el momento de su presentación o registro, conforme lo dispuesto en el artículo 16.5 de la LPAC en relación con el 27.3.b) de la misma Ley, de forma que se convierta el documento redactado en soporte papel en un fichero electrónico que contenga su imagen codificada, fiel e íntegra y que incorpore los elementos enumerados en el artículo 26.2 de la LPAC, entre ellos, muy especialmente, los metadatos mínimos exigidos.

CUARTA.- RELACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS GRUPOS MUNICIPALES CON EL AYUNTAMIENTO.

Habida cuenta que algunas propuestas de las previstas en el artículo 97 del ROF pueden ser formuladas por los Grupos Municipales a través de sus portavoces, debe efectuarse una reflexión distinta, y más algo más complicada.

Para ello, partimos de la escasa regulación que, con carácter básico, contiene el artículo 73.3 de la LRBR, que dispone en la parte que aquí interesa que: *“A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos”*.

Por tanto, tal y como se desprende de tal previsión, los grupos municipales constituyen un instrumento esencial para canalizar el derecho a la participación de los concejales en los asuntos públicos. Profundizando en la naturaleza jurídica que cabe atribuir a esos grupos políticos, considera la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1999 (*nº Rec. 3333/1994; Roj: STS 8120/1999*) que **se trata de entes sin personalidad jurídica**, al apuntar que: *“(…) no se puede decir que, siendo así las cosas, falte la interposición del previo recurso de reposición, ya que éste fue interpuesto por el Grupo y no por los Concejales. Es lo cierto, sin embargo, que “ad extra” el Grupo no tiene personalidad jurídica y, por lo tanto, lo hecho por él en el ámbito de la Corporación vale como hecho por todos y cada uno de sus miembros (…)”*.

En similar sentido, varios pronunciamientos jurisprudenciales posteriores, por ejemplo (y por todos) el del TSJ de Baleares, en Sentencia de 15 de octubre de 2008, (*nº Rec. 158/2008*), que declaraba que *“Los grupos políticos de las Corporaciones locales carecen de personalidad jurídica e independiente por lo que se trataría de una unión sin personalidad…”*.

La ausencia de personalidad jurídica de los grupos municipales constituye, así, una de las principales diferencias entre éstos y los partidos políticos, respecto de los que el art. 3.4 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), indica que: *“Los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos (…)”*.



Por consiguiente, y en resumen, derivado de ello, la Sentencia del TSJ de Cataluña de 27 de diciembre de 2006, (nº Rec. 186/2006) proclamaba lo siguiente: *“Conforme cabe inferir de los artículos 73.3 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, así como, del art. 23 del RD 2568/86 de 28 de noviembre, los miembros de las Corporaciones Locales, a efectos de su actuación corporativa, se constituirán en grupos, de donde resulta que **los grupos políticos sólo tienen una función corporativa, ad intra, pero no tienen personalidad jurídica para actuaciones externas, como la procesal (SSTS de 16 de diciembre de 1999 y STSJ País Vasco de 21 de enero de 2003)**”.*

Pues bien, esta peculiar configuración jurídica se proyecta en los efectos de sus actos y actuaciones en el mundo del Derecho. Como hemos transcrito previamente, el artículo 14.2.b) de la LPAC impone a las entidades sin personalidad jurídica la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Este deber no podría ser eludido mediante la eventual actuación de estos entes por medio de representante -como podría ser el portavoz municipal o cualquier otro miembro de la Corporación que presentara documentación en nombre de su grupo político-, pues la letra de e) del mismo precepto señala idéntico deber de relación electrónica a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Nos encontramos frente un asunto respecto al cual resulta complicado ofrecer una respuesta indubitada, por cuanto afecta al ejercicio de un derecho fundamental. Por esta razón señala determinado sector doctrinal que sería discutible, por ejemplo, inadmitir en la práctica el escrito de un grupo político municipal por una irregularidad meramente formal, como es su presentación en papel. No obstante, lo cierto es que la naturaleza jurídica de estos entes, como entidades sin personalidad jurídica, encaja a la perfección con la literalidad del repetidamente mencionado artículo 14.2, letras b) y d) de la LPAC, por lo que nos inclinamos a estimar que, cuando la actuación política municipal se articule a través de los grupos, ésta debería desarrollarse a través de medios electrónicos, si bien admitimos que no se trata de una cuestión pacífica.

Ante las dudas interpretativas, algunos Ayuntamientos de municipios de gran población como, por ejemplo, Badalona, han incluido en su Ordenanza de Administración Electrónica la siguiente redacción: artículo 10.3: *“También estarán obligados a relacionarse electrónicamente con este Ayuntamiento los grupos políticos municipales (...)”.*

En consecuencia, estimamos que, por motivos de seguridad jurídica resultaría conveniente, en desarrollo del artículo 14.3 de la LPAC, incluir en el ROM las disposiciones que la Entidad Local estime convenientes en materia de relación electrónica entre los miembros de la Corporación y los grupos políticos municipales con el Ayuntamiento, respetando siempre, como no puede ser de otra forma, la legislación básica sobre esta materia.



Por todo lo anteriormente expuesto, y salvo opinión mejor fundada en Derecho, se emite la siguiente

CONCLUSIÓN

Los miembros de las Corporaciones Locales no son sujetos obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas por no haberlo establecido así expresamente el artículo 14.2 de la LPAC. No obstante, la Corporación Local podrá extender reglamentariamente a los concejales la obligación de relación electrónica, por aplicación de lo previsto en el artículo 14.3 de la LPAC, al tratarse de un colectivo al que se le supone acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos necesarios, por cuanto éstos son provistos por el propio Ayuntamiento.

Más compleja es la cuestión en relación con los grupos políticos municipales, entidades sin personalidad jurídica y, en consecuencia, sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, según la redacción literal del artículo 14.2.b) de la LPAC. Al tratarse de un asunto con incidencia directa sobre un derecho fundamental y el mandato representativo de los concejales, estimamos apropiado que, por seguridad jurídica, las Entidades Locales regulen la cuestión, en su Reglamento orgánico.

Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales

Murcia, 23 de julio de 2024