



PREGUNTA:

En un Ayuntamiento en el que el equipo de Gobierno está poniendo a disposición de los concejales de la oposición todos los acuerdos adoptados desde la declaración del estado de alarma, teniendo en cuenta que éstos pueden presentar mociones, en cualquier momento, mediante el Registro Electrónico del Ayuntamiento y que el mismo no cuenta con medios telemáticos con que celebrar un Pleno, ¿es obligatorio celebrar sesiones ordinarias de Pleno mientras dure la situación del estado de alarma?

CONTESTACIÓN

a) Celebración de Plenos durante el estado de alarma.

Dispone el art. 6 del RDL 463/2020, de 14 de abril, que durante el estado de alarma, cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en **la gestión ordinaria de sus servicios** para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente en estos momentos.

Ello debe ponerse en íntima relación con lo recogido en el art. 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), según el cual el Alcalde podrá *“adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”*.

Ahora bien, respecto al citado art. 21.1.m) de la LRBRL, el TC tiene declarado que *«se trata de situaciones extraordinarias y, en consecuencia... la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas situaciones»* (SSTC. Pleno 52/1993, de 11 de febrero; y, 81/1993, de 8 de marzo). Añadiendo la Sala Tercera del TS que: *«Lo que al Alcalde se atribuye en el precepto transcrito es la competencia para adoptar una **medida cautelar**, que como tal, o como es inherente a su propia naturaleza jurídica, descansa en una situación de urgencia...lo que el precepto exige, en una interpretación acorde a su espíritu y finalidad (artículo 3.1 del Código Civil), es la existencia de elementos de juicio suficientes para entender razonablemente, nunca de manera caprichosa o arbitraria, que para atajar aquellas situaciones de catástrofe, infortunio o grave riesgo es necesaria y adecuada la concreta medida cautelar que se adopta»* (STS. Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 21 de octubre de 2003, rec. 8422/1998).

Partiendo de lo anterior, y para abordar la posibilidad de celebración de Plenos durante el estado de alarma, es necesario traer a colación la regulación recientemente incorporada al apartado 3 del art. 46 de la LRBRL, que determina que *“En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y*



quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten”.

b) Suspensión de plazos de procedimientos administrativos.

En relación con la suspensión de plazos y la celebración de plenos durante el estado de alarma, debemos indicar que la disposición adicional tercera del RD-ley 463/2020, de 14 de marzo (modificado posteriormente) establece que “Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los de las entidades del sector público” (...). Pues bien, a este respecto hemos de preguntarnos si la convocatoria y celebración de una sesión plenaria constituye un procedimiento administrativo en sí, o si se trata, en puridad, de algo diferente y que atañe exclusivamente al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados...

Téngase en cuenta, para dilucidar esta cuestión, que cuando la Ley 39/2015, de 1 de octubre, disciplina o normaliza la tramitación del procedimiento administrativo común no aborda ni incluye el funcionamiento de los órganos colegiados, cuestión completamente diferente (y que se desarrolla en otra norma independiente (en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Lo mismo ocurre en el 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), que dedica su Título VI al procedimiento administrativo (y sus peculiaridades en el ámbito local), regulando de forma totalmente independiente (en el Título III) el funcionamiento del pleno y de otros órganos colegiados. Ahora bien, no es menos cierto que en las sesiones plenarias se adoptan una serie de acuerdos que son parte de procedimientos administrativos, de tal suerte que tales acuerdos podrán poner fin, en determinados casos, a ciertos procedimientos (por ej, si se vota la aprobación definitiva de los presupuestos); serán actos de trámite en otros (como el supuesto de la aprobación provisional del plan general de ordenación urbana); o incluso, podrán dar inicio a ciertos procedimientos... sin embargo, la celebración del pleno, previa su convocatoria, no constituye per se un procedimiento administrativo que se rija por las normas de éste.

Son cada uno de los acuerdos que en su seno se arrojan los que se notifican a los interesados y se les da, según los supuestos, “pie de recurso”; pero no es el pleno en sí el que se resuelve... Y ello, sin perjuicio, claro está, de que la actuación del Alcalde esté sometida a control y pueda ser impugnada por otros miembros de la Corporación si éste no se acomoda a las normas que deben regir tal funcionamiento, y en especial la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Esta idea (y diferencia) se desprende también del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando dispone que son nulos de pleno derecho los actos administrativos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.



Al albor de lo expuesto, entendemos que la convocatoria del pleno dará lugar a la apertura de un expediente (art. 81 del ROF), pero, a juicio de quién informa, no al inicio de un procedimiento administrativo. En consecuencia, cuando la disposición adicional tercera del RD-ley 463/2020 suspende plazos e interrumpe términos, hace referencia a procedimientos administrativos, pero no consideramos que esté el legislador pensando, con esta regulación, en la suspensión de los plazos específicamente ligados al funcionamiento de los órganos colegiados.

c) El derecho a la participación política de los miembros de la Corporación, y la función de control del Pleno.

Dispone el art. 23 de la CE, que los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

La manifestación de ese derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, y para el régimen local, lo encontramos presente a lo largo de toda la normativa específica. Ejemplo de lo anterior, y para lo que aquí nos ocupa, el art. 91.4 del ROF, dispone: *"4. En las sesiones ordinarias, concluido el examen de los asuntos incluidos en el orden del día y antes de pasar al turno de ruegos y preguntas, el Presidente preguntará si algún grupo político desea someter a la consideración del Pleno por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el Orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas."*

Si así fuere, el Portavoz del grupo proponente justificará la urgencia de la moción y el Pleno votará, acto seguido, sobre la procedencia de su debate. Si el resultado de la votación fuera positivo se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 93 y siguientes de este Reglamento".

Y, complementando al anterior, el art. 97 del ROF define las mociones, *como* la propuesta que se somete directamente a conocimiento del Pleno al amparo de lo prevenido en el artículo 91.4 de este Reglamento, pudiendo formularse por escrito u oralmente.

Otra manifestación de ese derecho a la participación en los asuntos públicos, la encontramos en el art. 46.2.e) de la LRBRL, que recoge: *"En los plenos ordinarios la parte dedicada al control de los demás órganos de la Corporación deberá presentar sustantividad propia y diferenciada de la parte resolutive, **debiéndose garantizar de forma efectiva en su funcionamiento y, en su caso, en su regulación, la participación de todos los grupos municipales en la formulación de ruegos, preguntas y mociones"**.*

Asimismo cabe indicar que la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prevé un procedimiento de protección de derechos fundamentales, al que podrá acudir si estima se ha producido una vulneración de tales derechos.

CONCLUSIONES



1º. A pesar de que las competencias que puede desempeñar la Administración Local durante el estado de alarma, son las relativas a la gestión ordinarias de sus servicios, en los términos del art. 6 del RD-ley 463/2020, de 14 de marzo; y, a pesar de las competencias que atribuye el art. 21.1.m) de la LRBRL al Alcalde, en caso de catástrofes o infortunios públicos, **no existe norma en vigor que prohíba la celebración de las sesiones de los órganos colegiados locales, ni que por otra parte haya alterado el régimen de funcionamiento de éstos, más que lo que pueda derivarse de la aplicación de los preceptos señalados.**

Es más, dado el vacío legal existente respecto a la posibilidad de celebrar las sesiones de estos órganos por medios telemáticos en el ámbito de la Administración Local, el legislador incorporó recientemente el apartado 3 del art. 46 de la LRBRL, para que ello fuera posible con todas las garantías jurídicas, y sin que fuese necesario el ejercicio interpretativo de las normas en vigor.

Dicho esto, a día de hoy se pueden celebrar Plenos, debiéndose evitar en la medida de lo posible la celebración presencial de los mismos (ha habido intervención judicial suspendiendo Plenos presenciales, durante el estado de alarma), a fin de salvaguardar la salud pública.

Para la celebración de los Plenos por medios electrónicos y telemáticos, tal y como señala el art. 46.3 de la LRBRL, se utilizarán medios electrónicos como audioconferencias, videoconferencias u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales.

Y, aunque es bien cierto que no todas las Administraciones disponen de medios que garanticen plenamente la seguridad tecnológica, ni la geolocalización de sus miembros, ni, quizás, otros extremos derivados la norma, cada vez son más los operadores jurídicos que están manteniendo la postura de celebrar los mismos, utilizando para ello los medios de que se disponga, o incluso mediante la combinación de varios de ellos, intentando suplir posibles carencias tecnológicas de un medio, con otro, o incluso con la función de fe pública atribuida al Secretario (ej. la acreditación de la identidad de los asistentes por videoconferencia, se podrá hacer por acta de notoriedad del Secretario; que los asistentes se encuentren en territorio español, mediante identificación y ubicación de la IP del aparato por el que se conecte a la videoconferencia, cuestión que no parece difícil que la pueda comprobar personal con ciertos conocimientos informáticos, etc...).

En el mismo sentido se va pronunciando la doctrina respecto a la publicidad de los Plenos. Aunque lo más aconsejable y correcto sería la retransmisión por streaming, consideran que, si esta no es posible, podría hacerse una mera grabación, para su posterior publicación en la web municipal, Sede u otro ámbito, que garantizara la publicidad de la sesión, y su acceso por los ciudadanos.

Es decir, a día de hoy, teniendo en cuenta la diversidad de herramientas que existen en el mercado, tipo Zoom, Teams, googlemeeting, etc; que las mismas permiten un importante número de participantes, y una sencilla gestión de la participación de aquellos que estén conectados (pedir la palabra, abrir y cerrar micrófonos...); que el coste de las mismas es ínfimo (si lo ponemos en relación con otros muchos servicios y plataformas que la Administración contrata cada día, pudiendo hacerse por contrato menor en razón de su cuantía), **entendemos bastante discutible fundamentar la suspensión de la celebración de los Plenos, en la carencia de medios tecnológicos, ya que, como**



hemos indicado, los mismos pueden ser fácilmente adquiridos en el mercado, y existe una habilitación legal para su utilización en el ámbito local.

Y todo ello, máxime, cuando en la consulta se nos indica que sí se están celebrando sesiones de otros órganos colegiados, por videoconferencia, porque los asistentes lo son en un número inferior.

2º) Siguiendo con la fundamentación anterior, consideramos que, no existiendo durante el estado de alarma normativa que haya prohibido la celebración de los Plenos, sino que, es más, ha facilitado la celebración de los mismos por medios electrónicos y telemáticos, no vemos obstáculo, ni razón que fundamente la no celebración de los Plenos ordinarios, más allá de una mera voluntad política, a la que hubieran podido llegar las partes.

Y esto porque es principalmente en los Plenos ordinarios en los que se da cabida al derecho a la participación política de los miembros de la Corporación, reconocido en el art. 23 de la CE, existiendo en los mismos además, esa parte de control a la que alude el art. 46.2.e) de la LRBRL, y que no se encuentra en los Plenos extraordinarios.

Así, consideramos, que aunque los miembros de la oposición puedan tener conocimiento de los decretos dictados por la Alcaldía y las actas de la Junta de Gobierno Local, durante el estado de alarma, y aunque éstos puedan presentar mociones a través del Registro Electrónico de la entidad, con la suspensión de los Plenos ordinarios se podría entender que dichos Concejales ven limitado el ejercicio pleno de su derecho a la participación pública, puesto que no estarían contando con el entorno de la sesión del órgano colegiado en el que pueden fiscalizar dichos actos, por ejemplo, no pueden presentar ruegos y preguntas sobre los mismos, y que éstas sean contestadas dentro de una sesión; ni tampoco podrían defender sus mociones, ni votar las mismas, o presentar mociones urgentes.

Si partimos de que, aun en una situación como la actual de estado de alarma, sigue prevaleciendo el art. 23 de la CE, y por ende el derecho a la participación política de los miembros de la Corporación, la suspensión de la celebración de las sesiones ordinarias del Pleno podría entenderse como una vulneración, o cuanto menos limitación, de ese derecho fundamental, pudiendo los interesados solicitar amparo jurisdiccional.

Cuestión distinta sería que los miembros de la Corporación, atendiendo a las circunstancias excepcionales en las que nos encontramos, y pensando que las mismas son transitorias, consintieran de mutuo acuerdo la suspensión de dichas sesiones, entendiendo como válidos los canales de participación puestos a su disposición por la Corporación.

No obstante lo anterior, actualmente hay muchas voces que mantienen que no es obligatoria la celebración de los Plenos ordinarios durante el estado de alarma, ya que la Administración Local únicamente puede realizar la gestión ordinaria de sus servicios, en los términos del art. 6 del RD-ley 463/2020, de 14 de marzo, y por ello defienden que lo único que cabría sería la celebración de Plenos extraordinarios, que, en una situación extraordinaria, abordaran cuestiones relacionadas con esa gestión ordinaria a la que nos referimos.

Ahora bien, esta postura no es compartida por este Servicio, ya que, ninguna de las normas aprobadas durante el estado de alarma ha prohibido o restringido expresamente la



celebración de estos Plenos, sino que, por el contrario el legislador ha facilitado, por medios telemáticos, la celebración de aquellos.

Lo que se manifiesta sin entrar en el análisis de qué asuntos deberían incluirse o no en el orden del día, cuestión que habrá de ser analizada de forma detenida.

3º) Para finalizar, y como argumento a favor de todo lo anterior, indicar que, por lo que respecta a la suspensión de plazos, hemos de poner en duda que los plazos que emanan de la LRBRL para la convocatoria de los Plenos, y su notificación, hayan quedado suspendidos por ninguno de los RD-leyes publicados durante el estado de alarma, ya que no se trata de plazos de procedimientos administrativos, como tales.

Murcia, a 17 de abril de 2020
El Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales