



INFORME

ASUNTO: ASESORAMIENTO SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ESTADO DE ALARMA Y SU INCIDENCIA EN LAS ENTIDADES LOCALES.

ANTECEDENTE DE HECHO

ÚNICO.- Con fecha ___ de marzo de 2020, tuvo entrada en el Registro General de la CARM, escrito del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Z (*nº R.E. _____*), interesando de este Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales la emisión de un informe sobre las siguientes cuestiones, ambas relacionadas con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sobre su incidencia en el funcionamiento de las Entidades Locales:

- 1. ¿Puede el alcalde o alcaldesa disponer que los concejales no liberados ejerzan funciones y/o presten servicios más allá de la asistencia a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de los que formen parte, si ello fuere necesario a los efectos del Real Decreto 463/2020, es decir, de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID- 19?*
- 2. En la situación sanitaria excepcional que estamos viviendo, en la que, por ejemplo, algunos de los cargos electos pueden estar sujetos al cumplimiento forzoso de la cuarentena por coronavirus COVID-19 ¿cabe la posibilidad de que la Junta de Gobierno, el Pleno y demás órganos colegiados (consejos y comisiones) puedan celebrarse a distancia (videoconferencia)?*

LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Constitución Española de 1978.
- ✓ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES).
- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- ✓ RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- ✓ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.
- ✓ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
- ✓ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- ✓ Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- ✓ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- ✓ Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- ✓ Decreto 170/2019, de 6 de septiembre, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Hacienda.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Competencia para la emisión del presente informe.

El presente informe se evacua en ejercicio de las funciones de asesoramiento a Entidades Locales atribuidas a este Servicio por el artículo 42 del Decreto 53/2001, de 15 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en relación con las competencias que corresponden a la Dirección General de Administración Local en virtud 40.3.e) del citado Decreto Regional 53/2001, de 15 de junio, y de acuerdo con el art. 6 del Decreto nº 170/2019, de 6 de septiembre.

SEGUNDA.- Posibilidad de que el Alcalde o Alcaldesa imponga prestaciones personales a concejales sin dedicación exclusiva ni parcial.

El artículo 7 de la LOEAES indica que, a los efectos del estado de alarma, la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

Asimismo, el artículo 9 de la misma Ley Orgánica señala, por su parte, lo siguiente:

*Uno. Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás **funcionarios y trabajadores** al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, **pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.***

Dos. Cuando la Autoridad competente sea el Presidente de una Comunidad Autónoma podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales.

En el mismo sentido viene a establecer el artículo 4 RD 463/2020, como Autoridad competente al Gobierno, y como autoridades delegadas para el ejercicio de las funciones a que se hace referencia en ese Real Decreto, en sus respectivas áreas de responsabilidad y bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, las siguientes:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

Añade el precepto que, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad.



Asimismo establece el mencionado artículo:

3. *Los Ministros designados como Autoridades competentes delegadas en el Real Decreto quedan habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.*
4. *Durante la vigencia del estado de alarma queda activado el Comité de situación previsto en la disposición adicional primera de la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, como órgano de apoyo al Gobierno en su condición de autoridad competente”.*

Por otra parte, indicar que, el artículo 12.2 del RD 463/2020, de 14 de marzo dispone que: *Todas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del Ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza.*

Pues bien, resultando que los **concejales** no son ni trabajadores del Ayuntamiento, ni funcionarios, los mismos **quedarían fuera del ámbito subjetivo de aplicación** del artículo 12.1 del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Igualmente, dado que la **Alcaldía no es autoridad competente a los efectos de este Real Decreto**, al albor de lo dispuesto en el artículo 4 del mismo, no podrá imponer directamente las prestaciones personales obligatorias previstas en el artículo 8, pudiendo solicitar eso sí, la autoridad competente, la adopción de actos o medidas, tal y como determina el artículo 4.3.

Así, **los concejales continúan teniendo los deberes y derechos propios del estatuto que les otorga su condición de tal**, tengan o no dedicación. Toda vez que, en el supuesto de tener encomendada alguna delegación, deberán continuar ejercitándolas hasta donde le sea posible, según la situación, pudiendo esa Alcaldía revocar o modificar dichas delegaciones, si lo estima oportuno con acomodo a la normativa.

TERCERA.- Posibilidad de celebración de sesiones de los órganos colegiados municipales mediante videoconferencia a la vista de la situación excepcional que se atraviesa tras la declaración del estado de alarma.

El BOE Extraordinario nº 67, de 14 de marzo, publicaba el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Esta declaración afecta a todo el territorio nacional, durante quince días naturales, de momento, si bien dicho plazo podrá ser prorrogado previa autorización del Congreso de los Diputados; algo que es previsible que ocurra, vista la evolución de la pandemia en nuestro país hasta el momento.



Por ello, las Administraciones públicas deben prever las medidas a adoptar para salvaguardar, en lo posible, la salud de la población, así como la de sus propios miembros y empleados públicos, durante un periodo del que, en estos momentos, desconocemos su duración.

El artículo 4 del RD 463/2020, de 14 de marzo establece que, a los efectos del Estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno, toda vez que el artículo 6 del mismo señala que “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** a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 (que, como se ha dicho, señala que la Autoridad competente es el Gobierno de la Nación) y 5 (que regula la colaboración con las autoridades competentes delegadas).

Este artículo 6 del RD 463/2020 no es de sencilla interpretación, aunque parece supeditar las competencias de las Comunidades Autónomas y de las entidades que componen la Administración Local a la consecución de los objetivos de salud pública que vaya imponiendo el Gobierno.

En este marco absolutamente excepcional, al que hay que añadir la suspensión de plazos administrativos, se entiende que la principal actividad municipal debe ser la que marque el Gobierno de la Nación para la contención de la pandemia y el mantenimiento de los servicios municipales básicos, sin perjuicio de “las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios”.

Expuesto lo anterior debemos partir en el análisis de la cuestión que se plantea de una premisa, cual es que la asistencia a las sesiones plenarios se configura como un derecho/deber recogido desde antaño en nuestro ordenamiento y siendo sancionable el incumplimiento del mismo a tenor de lo previsto en el art. 78.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y en el art. 73 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

Así, los miembros de las Corporaciones Locales están obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo causa que se lo impida, que deberán comunicar con antelación necesaria al Presidente de la Corporación (por mor del artículo 72 del TRRL).

A diferencia de la legislación reguladora de los procedimientos judiciales (que sí prevé la videoconferencia), ni la normativa estatal de Régimen Local, ni, en nuestro caso, la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, contempla la celebración de sesiones de órganos colegiados del Ayuntamiento mediante el uso de videoconferencia o medios análogos, de tal suerte que se exige la presencia de los cargos electos para determinar la existencia del quórum de constitución de las sesiones.

El artículo 49 del TRRL determina, en el marco de la organización municipal y respecto del Pleno, que sus sesiones “se celebrarán en la Casa Consistorial o en el Palacio Provincial que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto”.



El artículo 85 del ROF se expresa en similares términos y su artículo 112.6 contiene idéntica previsión para la Comisión de Gobierno (hoy Junta de Gobierno Local). A mayor abundamiento, en el artículo 138 del ROF se dice que, en lo no previsto en la Sección que regula el funcionamiento de las Comisiones, se estará a las disposiciones de funcionamiento del Pleno.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que si bien estas normas son anteriores a 1986, las reformas operadas posteriormente en el régimen local no han incorporado la aplicación de las nuevas tecnologías al funcionamiento de estos órganos.

Tampoco puede apelarse al artículo 17 de la LRJSP, que habilita la celebración de sesiones de órganos colegiados con miembros presentes y miembros a distancia, al establecer que aquéllos se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. La razón de que esta posibilidad no sea aplicable a los órganos locales la encontramos en la disposición adicional 21ª de la LRJSP, que excepciona a los órganos de gobierno de las Entidades Locales.

Ello no obstante, hay cierta línea doctrinal (discutida y discutible para muchos operadores jurídicos) que considera que, al amparo de la potestad de autoorganización de las entidades locales, el Reglamento Orgánico Municipal, para posibilitar el ius in officium de los Concejales, y en aras de garantizar el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución (que debe ser tutelado tanto en su aspecto formal como de forma efectiva en casos tales como permisos por razón de embarazo o parto o ante una incapacidad prolongada a causa de enfermedad), puede regular la asistencia, participación y votación de los cargos públicos locales en los órganos colegiados de las Entidades Locales a través de medios electrónicos, configurando una forma virtual de presencia de los representantes ciudadanos.

Pero no es este el supuesto que se plantea (y que por tanto no abordamos en este informe; aún sabedores de que en el territorio nacional algunos municipios lo contemplan), sino que se lo que se dirime es si, durante la situación excepcional del estado de alarma, se pueden celebrar las aludidas sesiones de órganos municipales por videoconferencia.

Pues bien, expuesto lo anterior, **no puede perderse del horizonte el RD 463/2020, de 14 de marzo, en cuya Exposición de Motivos se afirma que los esfuerzos de todas las Administraciones públicas deben dirigirse de forma prioritaria a “proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Las medidas temporales de carácter extraordinario que ya se han adoptado por todos los niveles de gobierno deben ahora intensificarse sin demora para prevenir y contener el virus y mitigar el impacto sanitario, social y económico”.**



Finalmente, **ha de traerse a colación, el artículo 21.1.m) de la LRBRL que permite al Alcalde 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** (similar previsión contiene el artículo 124.4.h de la LRBRL para los municipios de gran población; siendo en ambos casos la competencia indelegable).

Pues bien, en un contexto social tan grave y excepcional, calificable de infortunio público, que ha motivado la declaración del estado de alarma por motivos sanitarios, y salvo criterio mejor fundado en Derecho, las diferentes normas reguladoras del régimen local y las restantes de aplicación a las Entidades que integran la Administración Local, se emiten las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En relación con la posibilidad de que el Alcalde o Alcaldesa imponga funciones o prestaciones extraordinarias a concejales sin dedicación exclusiva ni parcial.

- 1) Al no tener la consideración de Autoridad delegada en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 del R.D. 463/2020, de 14 de marzo, los/las Alcaldes/Alcaldesas no pueden imponer directamente a los concejales prestaciones personales.

No obstante, podrán:

- Solicitar a la Autoridad competente la adopción de los actos o medidas que sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, tal y como indica el art. 4.3 del mencionado Real Decreto.
 - Interesar a las Autoridades competentes delegadas que impongan la realización de las prestaciones personales imprescindibles para lograr los fines que se persiguen con la declaración del Estado de alarma, en atención a lo dispuesto en el artículo 8 del R.D. 463/2020, de 14 de marzo.
- 2) Los concejales continúan teniendo los deberes y derechos propios del estatuto que les otorga su condición de tal, tengan o no dedicación; amén de tener el deber de continuar ejerciendo competencias delegadas, en el caso de que se le hubieren atribuido, y ello hasta donde le sea posible, según la situación, pudiendo esa Alcaldía revocar o modificar dichas delegaciones, si lo estima oportuno con acomodo a la normativa vigente.

SEGUNDA.- En relación con la posibilidad de celebración de sesiones de los órganos colegiados municipales mediante videoconferencia:

- 1) Las sesiones deben celebrarse de forma presencial siempre que se garanticen las medidas sanitarias y de otra índole impuestas por el Gobierno de la Nación en el RD 463/2020, de 14 de marzo. (Y ello, salvo que un Reglamento Orgánico Municipal prevea otra cosa).



- 2) En caso de no poder asegurar el cumplimiento de tales medidas, sería posible interpretar que esa Alcaldía puede acordar como medida excepcional la celebración de sesiones de órganos colegiados municipales a través de videoconferencia o por otros medios electrónicos o telemáticos, si bien en tal supuesto debe garantizarse que todos los miembros de la Corporación tienen conocimiento suficiente y medios adecuados para proceder de esta forma, siendo recomendable que, con carácter previo consensuara la medida, y por supuesto, con respeto al resto de exigencias que la normativa impone, tanto para el desarrollo de las sesiones como para atestiguar que la declaración de voluntad y la autoría del miembro de la Corporación que lo emite sea inequívoca.

Es cuanto procede informar sobre el asunto de referencia.

Murcia, documento firmado electrónicamente en la fecha indicada al margen.