

Règim jurídic de les sessions a distància o no presencials del Ple municipal.

1.- Introducció.

Són evidents els costos humans (especialment), econòmics i socials que ha produït la pandèmia de la COVID-19, aquesta tragèdia també ens obliga a adquirir un compromís d'analitzar les moltíssimes mesures adoptades en el marc de la crisi sanitària i les conseqüències de les mateixes, l'adequació de les estructures socials i econòmiques a una nova realitat que situa la salut pública com a element central, i l'impuls per a la reactivació econòmica per fer front a la crisi ja més que palpable.

Aquesta adequació a una nova realitat ha impactat (i impactarà encara més) en el funcionament de multitud d'estructures econòmiques i socials, en els camps de les relacions laborals, la mobilitat, l'oci, l'esport, la gestió sanitària, el turisme, i un llarguíssim etcètera. També en el camp del funcionament de les administracions públiques, en general, i del seu funcionament institucional, en particular, les mesures derivades de l'emergència sanitària han comportat canvis o modificacions legals i estructurals.

Abans d'entrar en concret a la regulació sobre la celebració no presencial o a distància dels Plens Municipals, que és sobre el que tracta aquesta ponència, permeteu-me unes breus referències a l'impuls de l'administració electrònica que es deriva de la crisi sanitària i en la que també s'emmarca la nova regulació de les sessions telemàtiques.

Les transformacions de les estructures administratives no són sempre lineals, sinó que tenen moments d'acceleració en funció de diversos mecanismes d'impuls, a partir de la constatació de l'existència d'una necessitat inqüestionable, com és en el cas de la transformació digital de les administracions públiques, la necessitat de donar resposta a una nova realitat social derivada de l'ús intensiu dels mitjans electrònics en les relacions econòmiques i socials que ha modificat, ja per sempre, la societat en la que vivim.

En el llarg procés d'implementació de l'administració electrònica (lluny queda el famós article 45 de la Llei 30/1992) l'impuls de la transformació ha vingut de la mà d'importantes reformes de l'ordenament jurídic, l'imperatiu legal ha estat la palanca per modificar estructures i combatre resistències al canvi tan presents a les organitzacions burocràtiques. No és que sigui un entusiasta de la doctrina de la força reformadora de la Llei, però resulta evident que les administracions es transformen a partir de les obligacions jurídiques públiques i que el procés d'implementació de l'administració electrònica, malgrat l'existència de precedents normatius, troba en la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'Accés Electrònic als serveis públics, i en les Lleis 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de las Administracions Públiques

i la 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, instruments d'acceleració decisius.

Però en la mesura que el concepte d'administració electrònica és clarament polièdric, la transformació digital de les nostres organitzacions no s'ha derivat només de l'impuls d'unes normes jurídiques, amb un grau de compliment clarament millorable, sinó que ha trobat altres eines d'acceleració en l'àmbit de l'impuls polític, en la prioritització pressupostària o en la teoria i pràctica de l'organització administrativa. Així la necessitat de millora de la gestió de l'ingrés públic va comportar l'impuls de l'administració electrònica tributària, o la gestió de bases de dades descomunals va impulsar la transformació digital dels padrons municipals d'habitants, per posar només dos exemples de palanques de transformació digital de gran transcendència.

Doncs ara amb l'emergència sanitària i les seves conseqüències, ens trobem en un altre moment en què l'impuls de l'administració electrònica constitueix un eix central de totes les polítiques públiques per adequar l'administració, i els serveis que ofereix, a una nova realitat en què l'establiment de les relacions jurídico públiques a distància, sense necessitat de presència física a una determinada oficina pública, és l'element definidor principal.

Tots els plans de contingència que estan validant les administracions públiques per al restabliment de l'activitat i la "normalitat" administrativa, parteixen de dues premisses o condicionants previs que obliguen, indefugiblement, a impulsar el procés d'implantació de l'administració electrònica, ja que són definitòries de la mateixa. En primer lloc, el teletreball s'imposa com a pràctica laboral estesa, que comporta que els funcionaris converteixin el seu domicili en l'oficina des d'on es presta el servei de caràcter tècnic o administratiu i des d'on s'accedeix a l'expedient administratiu per a tramitar o impulsar el corresponent procediment administratiu. Això comporta no només la necessitat de disposar de sistemes de connexió amb la fiabilitat i qualitat adequada (els sistemes de comunicació electrònica i la seva capacitat adquireixen un protagonisme central) sinó que la tramitació administrativa s'ha de realitzar de forma remota mitjançant l'expedient i el document electrònic. En segon lloc, la necessitat de reduir al màxim possible la presència física de ciutadans a les oficines públiques, (els serveis d'atenció ciutadana s'hauran de reorganitzar) obliga a impulsar la tramitació no presencial i l'establiment de relacions jurídiques amb els ciutadans i empreses mitjançant instruments tecnològics que permetin l'acreditació i la tramitació remota.

Segur que totes les administracions estan en aquests moments plantejant-se plans de contingència que pivoten sobre aquests dos elements. Això no vol dir res més que accelerar el procés d'implementació de l'administració electrònica a les nostres organitzacions i donar compliment a les exigències legals que es deriven de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de las Administracions Públiques, de forma principal.

Resulta evident que quan parlem d'una administració que respongui a aquestes dues exigències, que avui ens vénen imposades per la necessitat de la protecció de la salut, estem parlant de l'administració electrònica en els termes que, des de ja fa molt temps, l'hem definit: aquella administració que reconeix drets als ciutadans en l'àmbit de la relació per mitjans electrònics, on el suport electrònic substitueix el paper com acreditatiu d'un determinat acte, manifestació o relació jurídica, on no es requereix la presència física en una oficina pública per

a l'establiment de relacions jurídic administratives, i on els sistemes electrònics constitueixen el canal a través del qual es produeix i formalitza l'actuació administrativa.

Aquest moment d'acceleració del procés d'implementació de l'administració digital requereix passar, ja de forma definitiva, del mitjà electrònic com a element de suport a la tramitació administrativa clàssica, a considerar el mitjà electrònic com el canal a través del qual es produeix l'activitat administrativa. Cal que la idea de l'ús ordinari del mitjà electrònic sigui la que presideixi qualsevol anàlisi organitzativa o procedimental en aquests moments de reorganització d'estructures i sistemes per introduir la protecció de la salut com a element central en la prestació dels serveis als ciutadans.

En aquest procés trobarem dificultats d'ordre organitzatiu i, segur, també d'ordre pressupostari, però el que no trobarem és cap excusa legal per no impulsar la digitalització intensa de les nostres organitzacions. Tot el contrari, no només tot l'andami jurídic està preparat per afrontar aquest procés amb seguretat jurídica i donant resposta a les exigències del principi de legalitat en el funcionament administratiu, sinó que existeix un mandat legal inequívoc per configurar una administració pública totalment digitalitzada.

Malgrat tenir l'ordenament jurídic adequat per donar resposta a les exigències d'aquesta nova realitat en el funcionament de les administracions públiques, també amb ocasió de l'emergència sanitària i dins de l'allau normativa derivada de l'estat d'alarma, s'han dictat normes jurídiques per impulsar l'administració electrònica. Així, i només a tal d'exemple, podem citar la Resolució PDA/867/2020, de 14 d'abril, de la secretaria d'Administració i Funció Pública de la Generalitat, per la qual s'estableixen criteris excepcionals per a l'ús dels sistemes d'identificació i signatura electrònica en el decurs de la vigència de l'estat d'alarma decretat a causa de la pandèmia de la COVID-19, o la Disposició addicional vuitena del Reial Decret-Llei 17/2020, de 5 de maig, que, en relació a la continuació dels procediments de contractació impactats per l'estat d'alarma, estableix l'aixecament de la suspensió i interrupció dels terminis sempre i quan l'expedient de contractació es tramiti per mitjans electrònics.

També el funcionament institucional de les Corporacions Locals s'ha vist impactat per l'emergència sanitària i s'han hagut d'articular mesures i instruments propis de l'administració electrònica per a la celebració de sessions dels òrgans col·legiats de govern. La impossibilitat de celebrar sessions presencials, que implica reunir en una sala de sessions a un nombre important de persones, i la voluntat de garantir el funcionament democràtic de les entitats locals va portar al govern de l'Estat a aprovar el Reial Decret-Llei 11/2020, de 31 de març (convalidat al Congrés de Diputats el 9/4/2020) en virtut del qual es reforma la Llei 7/1985, de 2 d'abril, per permetre la reunió a distància per mitjans electrònics dels òrgans col·legiats locals.

La modificació s'articula mitjançant l'addició d'un nou apartat 3 a l'article 46 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, amb el següent redactat:

“3. 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.”

Aquesta reforma, especialment per que fa al funcionament del Ple Municipal, és el que analitzarem en aquesta ponència.

2.- Antecedents a la reforma de l'article 46 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

La possibilitat d'introduir els mitjans electrònics en el funcionament dels òrgans col·legiats fa anys que està plantejada en els diferents ordenaments jurídics públics i privats i a les mateixes lleis processals sobre el funcionament de l'administració de justícia. Però la singular naturalesa dels òrgans de govern de les entitats locals, i en especial del Ple Municipal, òrgan de naturalesa administrativa però també política que expressa la voluntat democràtica dels veïns del municipi i que participa d'una naturalesa quasi parlamentària, ha fet que la implantació de sistemes de funcionament remot, sense necessitat de presència física a la sala de sessions, hagi tingut que esperar l'aparició d'una pandèmia que, per raons de salut pública, impedia la reunió dels membres de les Corporacions Locals en els salons de plens de les cases Consistorials.

Sens perjudici d'altres precedents, la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics, en la Disposició addicional primera ja establí que els òrgans col·legiats podien constituir-se i adoptar acords utilitzant mitjans electrònics. Establí per als òrgans de l'AGE un seguit de d'especialitats a tenir present, que en bona part s'han traslladat a les regulacions actuals, en el sentit de garantir l'efectiu compliment dels principis legalment establerts sobre la convocatòria i accés a la informació dels assumptes de l'ordre del dia, règim de constitució i adopció d'acords amb participació dels membres, etc.

La Llei 11/2007, de 22 de juny va ser derogada per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les Administracions públiques i ha estat la Llei 40/2015, d'1 d'octubre de Règim jurídic del sector públic la que, en els articles 15 a 18, regula amb caràcter bàsic els òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques. I disposa, amb caràcter general, que tots els òrgans col·legiats podran constituir-se, convocar, celebrar llurs sessions i adoptar acords tant de forma presencial com a distància.

Es reconeix expressament i de forma totalment normalitzada en línia amb l'aposta pels mitjans electrònics i la comunicació telemàtica de tota la Llei, la celebració a distància de les sessions. Per tal que això sigui possible, els membres poden estar en llocs diferents sempre que s'asseguri per mitjans electrònics, considerats també com a tals els telefònics i els audiovisuals:

- la identitat dels membres o les persones que els supleixin
- el contingut de les seves manifestacions i el moment en què aquestes es produeixen
- la interactivitat i intercomunicació entre ells en temps real
- la disponibilitat dels mitjans durant la sessió.

S'afegeix que, entre d'altres, es consideren inclosos entre els mitjans electrònics vàlids el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències.

Ara bé, per tots és coneguda la Disposició Addicional vint-i-unena de la referida Llei 40/2015, que estableix que les normes referides als òrgans col·legiats no seran d'aplicació, entre d'altres, als òrgans col·legiats de govern de les entitats locals.

Aquesta exclusió, que identifica la naturalesa jurídica dels òrgans de govern de les entitats locals amb els òrgans de govern dels altres poders públics territorials, no fa res més que reforçar el caràcter netament polític i democràtic dels òrgans de govern locals, no impedeix que les normes referides al funcionament dels òrgans col·legiats per mitjans electrònics siguin d'aplicació a l'organització complementària de les entitats locals (en la clàssica i legal distinció entre òrgans necessaris i òrgans complementaris) i que l'entitat local, mitjançant l'exercici de la seva potestat d'autoorganització, pugui establir un conjunt de mesures d'impuls a l'ús dels mitjans electrònics en els òrgans col·legiats amb la limitació derivada de la referida disposició addicional.

En virtut del mandat legal d'avançar cap a l'ús ordinari del mitjà electrònic i de la regulació sobre el funcionament dels òrgans col·legiats per mitjans electrònics, trobem en el món local diverses normes organitzatives que possibiliten la reunió de determinats òrgans complementaris de forma no presencial i la iniciativa de molts municipis per possibilitar, en situacions de permisos de maternitat o paternitat o de malaltia greu, l'assistència remota d'algun membre de Corporació sense necessitat de la seva presència física a sala de Plens

En aquest sentit l'any 2017 (Butlletí oficial de les Corts generals de 2 de juny de 2017) es va proposar modificar, sense que s'arribés a aprovar, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local «para permitir el voto telemático de los concejales en Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, en supuestos de baja por maternidad, paternidad, embarazo y enfermedad grave»

Aquesta possibilitat referida a supòsits taxats s'ha recollit en alguns Reglaments orgànics municipals com a l'Ajuntament de Huelva, la Diputació de Sevilla, l'Ajuntament de Madrid, etc. És el cas també de l'Ajuntament de Barcelona que va modificar el Reglament orgànic municipal i que, per acord de 23 de febrer de 2018, incorpora l'assistència telemàtica en els següents termes:

Article 10: Dret i deure d'assistència

S'entendrà vàlidament acomplert el deure d'assistència a les sessions del Plenari del Consell Municipal quan les regidores i regidors en situació de baixa, permís o situació assimilada per maternitat, paternitat, embaràs o malaltia greu que impedeixi la seva

assistència a la sessió, s'acullin a la possibilitat d'assistència telemàtica i de votació remota per mitjans electrònics i n'obtinguin l'oportuna autorització en els termes previstos en aquest Reglament.

Article 84: Votacions

... amb indicació, en el seu cas, de la forma en què ho faran les regidores i regidors que assisteixin telemàticament a la sessió per causa de maternitat, paternitat, embaràs o malaltia greu.

DISPOSICIÓ ADDICIONAL TERCERA: Assistència telemàtica a les sessions i votació remota per mitjans electrònics

- 1. Les regidores i regidors en situació de baixa, permís o situació assimilada per maternitat, paternitat, embaràs o malaltia greu que impedeixi la seva assistència a la sessió, durant el període del seu gaudi o vigència, podran acollir-se a la possibilitat d'assistir de forma telemàtica a les sessions del Plenari del Consell Municipal i de votar-hi remotament per mitjans electrònics, de conformitat amb allò que s'estableix en la present Disposició.*
- 2. El procediment s'iniciarà a sol·licitud de la persona interessada mitjançant escrit adreçat a l'Alcaldia i presentat a la Secretaria General, acompanyat de l'acreditació de la baixa, permís o situació assimilada per maternitat, paternitat, embaràs o malaltia greu que impedeixi la seva assistència a la sessió i de la seva durada, amb una antelació mínima de 24 hores a l'inici de la sessió.*
- 3. Un cop justificada documentalment la circumstància habilitant per acollir-se a la possibilitat contemplada en el número 1 anterior, no obstant això, el regidor o regidora en qui concorri podrà no fer-ne ús, assistint presencialment a la sessió en el lloc on aquesta se celebri.*
- 4. El sistema d'assistència telemàtica i de votació remota estarà sota el control de l'Alcalde/ssa i de la Secretaria General i haurà de complir els requisits i respectar els principis recollits en les Lleis 39 i 40/2015, d'1 d'octubre, en especial els de seguretat i accessibilitat.*
- 5. Correspon a l'Alcalde/essa vetllar perquè aquelles persones que assisteixin telemàticament al desenvolupament de la sessió puguin exercir els seus drets d'igual manera a com ho farien si hi estiguessin presents físicament i, en particular, els de votació remota per mitjans electrònics, formular observacions a l'acta, intervenir en els debats, plantejar qüestions d'ordre, demanar la retirada d'un assumpte o que resti sobre la taula i el de respondre a al·lusions.*

En qualsevol cas, resta exclosa de la possibilitat de vot remot la votació secreta prevista en l'article 88.3 d'aquest Reglament."

Ja dins el context excepcional de l'emergència sanitària en què ens trobem, adoptat per la Presidència de la Generalitat de Catalunya, el Decret Llei 7/2020, de 17 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública, de salut i gestió de residus sanitaris, de transparència, de transport públic i en matèria tributària i econòmica, en la seva Disposició

addicional tercera permet celebrar per mitjans electrònics les sessions dels òrgans col·legiats de les administracions locals catalanes (des de la convocatòria fins a l'adopció d'acords i remissió d'actes):

“1. Els òrgans col·legiats de les entitats locals de Catalunya poden constituir-se, convocar i celebrar sessions, adoptar acords i remetre actes a distància, quan concorrin situacions de força major o de greu risc col·lectiu, catàstrofe i calamitats públiques. A aquests efectes, la convocatòria de les sessions haurà de motivar la concurrència o manteniment de la situació que justifica excepcionalment que se celebri a distància.

2. En les sessions que se celebrin a distància, les persones que formin part dels òrgans col·legiats poden trobar-se en diferents llocs, sempre que s'asseguri, per mitjans electrònics, considerant també els telefònics i audiovisuals, la identitat dels membres i de les persones que els supleixen, el contingut de les seves manifestacions i el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i intercomunicació entre elles en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió.

3. Els mitjans electrònics emprats han de garantir que no es produeixin interferències externes, la seguretat de les persones que hi participen, el manteniment del quòrum de constitució, la llibertat en la participació en els debats i deliberacions, i el secret d'aquestes deliberacions.

4. Als efectes de garantir el caràcter públic de les sessions s'haurà de preveure la seva difusió per mitjà de qualsevol mecanisme audiovisual o digital.”

El possible debat en relació a la competència autonòmica per regular aspectes de la legislació bàsica estatal ha perdut virtualitat, en la mesura que l'Estat ha modificat l'article 46 de la Llei bàsica, mitjançant una regulació que participa dels mateixos principis que l'autonòmica, que es configura com a complementaria o de desenvolupament de la bàsica estatal.

Malgrat sigui difícil ubicar aquesta norma en el subsistema de l'ordenament jurídic de règim local propi de Catalunya (no es planteja en termes de modificació del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya), res impedeix la seva aplicació, ja que a la convocatòria de les sessions s'haurà de motivar la concurrència o manteniment de la situació que justifica excepcionalment que se celebri a distància.

En relació als mitjans electrònics, s'exigeix que puguin assegurar o garantir:

- La identitat dels membres i de les persones que els supleixen.
- El contingut de les manifestacions i el moment en què es produeixen.
- La interactivitat i intercomunicació entre els participants en temps real.
- La disponibilitat (dels mitjans) durant tota la sessió.
- Que no es produeixen interferències externes.
- El manteniment del quòrum de constitució.
- La llibertat en la participació en els debats i deliberacions.

- El secret de les deliberacions (cas que així fos requerit).

En l'àmbit estatal, i com antecedent més immediat, el Reial Decret-Llei 7/2020, de 12 de març, modifica la Llei 50/1997, i disposa per al Consell de Ministres i altres òrgans col·legiats estatals una norma anàloga a la comentada per al règim local, possibilitant la celebració de sessions a distància per mitjans electrònics.

També com antecedent i en l'àmbit de l'administració de justícia, podem citar l'article 229.3 de la Llei Orgànica del Poder Judicial, que estableix que quan així ho acordi el jutge o el tribunal, les actuacions judicials poden efectuar-se per videoconferència o sistema similar.

En l'àmbit autonòmic són nombroses les normes jurídiques que vénen a regular el funcionament de llurs respectius òrgans col·legiats de govern per mitjans electrònics. Només a tall d'exemple podem citar-ne dues:

La Llei 6/2006, de 24 de octubre, del Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia estableix en l'article 33:

“1. El Consejo de Gobierno podrá utilizar redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento. A tal fin, se establecerán los mecanismos necesarios que permitan garantizar la identidad de los comunicantes y la autenticidad de los mensajes, informaciones y manifestaciones verbales o escritas transmitidas.

2. En la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos.

3. La transmisión al Consejo de Gobierno de información y documentación podrá realizarse, igualmente, por medios telemáticos de comunicación. Tales sistemas también podrán utilizarse para la remisión de las decisiones y certificaciones de los acuerdos del Consejo de Gobierno a los órganos destinatarios de las mismas.”

I la Llei catalana 2/2018, de 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat, modifica en el seu article 2 l'article 35 de la Llei de 2008 al que afegeix quatre nous apartats:

“3. El Govern i la resta d'òrgans col·legiats compresos en l'àmbit d'aquesta llei poden constituir-se, convocar i celebrar sessions, adoptar acords i remetre actes tant de manera presencial com a distància, llevat que el reglament intern de l'òrgan reculli expressament i excepcionalment el contrari.

4. En les sessions que els òrgans col·legiats celebrin a distància, els membres poden estar en llocs diferents, sempre que s'asseguri per mitjans electrònics, considerats també com a tals els telefònics i els audiovisuals, la identitat dels membres, o de les persones que els supleixin, el contingut de llurs manifestacions i el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i la intercomunicació entre ells en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió. Entre d'altres, es consideren inclosos entre els mitjans electrònics vàlids el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències.

5. El que determina l'apartat 4 és aplicable en tot cas a les deliberacions i decisions del Govern

amb preferència al que estableix l'article 28.2, i es computa a l'efecte del quòrum tant l'assistència presencial com la participació a distància.

6. Quan els membres del Govern emprin mitjans telemàtics per a despatxar els assumptes i exercir les funcions que els corresponen, s'entén que no es dona el supòsit d'absència a què fan referència els articles 6.1, 12.1.k, 14.5, 15.4 i 20."

En la seva exposició de motius fa esment a la conveniència d'ampliar la regulació que fa l'article 35 de la utilització de mitjans telemàtics per al compliment de les funcions del Govern i dels seus òrgans d'assistència i suport, amb l'objectiu d'adaptar la regulació vigent del funcionament dels òrgans col·legiats compresos en l'àmbit de la llei, d'acord amb la normativa europea i amb la legislació de regulació del sector públic estatal.

En aquest punt de repàs somer dels antecedents a la modificació de l'article 46 de la Llei 7/1985, és obligat fer referència a dues Sentències del Tribunal Constitucional que s'han de tenir presents en qualsevol anàlisi jurídica sobre el funcionament per mitjans electrònics dels òrgans col·legials de naturalesa política i democràtica, i que de ben segur ha condicionat la redacció final de les normes que sobre aquesta qüestió s'han dictat en les últimes setmanes.

Ens estem referint a la STC 19/2019, de 12 de febrer i a la STC 45/2019, de 27 de març, la primera sobre les resolucions del President del Parlament de Catalunya de 22 i 25 de gener de 2018, i la segona referida a la Llei catalana 2/2018, de 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat.

Ambdues resolucions són d'inqüestionable interès, i malgrat la seva anàlisi detallada excedeix de les pretensions d'aquesta ponència, no es poden deixar de tenir presents les seves consideracions, ja que se'n desprèn una doctrina constitucional en la que es destaca la importància de la interrelació personal en el funcionament de les estructures parlamentàries i el caràcter excepcional i necessàriament justificat de les sessions no presencials dels òrgans col·legiats executius.

Així la Sentència del TC 19/2019 destaca la importància de la interrelació directa i immediata en els processos deliberatius, «pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal» [FJ 4 A) b)]. En particular, hemos advertido que el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones —la denominada comunicación no verbal— de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no discurrir de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido. Por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial [FJ 4 B) b)].

La Sentència del TC 45/2019, de 27 de març declara inconstitucionals i nuls els incisos de constituir-se i celebrar i adoptar acords de l'apartat 3 i la resta de nous apartats, del 4 al 6 de l'article 35 de la Llei de 2008.

En relació a l'apartat 3, el Fonament jurídic 6 de l'esmentada sentència assenyala que *<<La norma recurring no fija ninguna condición, limitación o restricción para la celebración de sesiones a distancia, sino que prevé absoluta libertad al respecto, por lo que, en su aplicación, podría darse la circunstancia extrema de que todas las sesiones del gobierno de la Generalitat pudieran celebrarse a distancia, si el reglamento interno no opusiera excepciones. El texto de la norma permite, en efecto, que el presidente y todos o algunos de sus miembros se incorporen a*

las sesiones del Gobierno de la Generalitat aunque se hallen simultáneamente en diferentes lugares, dentro o fuera del ámbito territorial de Cataluña o incluso de España, pudiendo adoptar como criterio generalizado de celebración el de las sesiones a distancia, a través de los medios telemáticos que se citan en el precepto.

Al no reservar la participación telemática a casos justificados, excepcionales y con las oportunas garantías, sino, por el contrario, asimilar indiscriminadamente la reunión a distancia con la presencial, se desconoce el principio subyacente al art. 97 CE y, en el caso examinado, al art. 68.1 EAC, en conexión con los arts. 10 y 67.8 EAC, conforme al cual el recto ejercicio de las funciones que corresponden al Gobierno exige que sus reuniones sean, en general, presenciales.

En consecuencia con lo razonado, en cuanto se refiere a la constitución, celebración de sesiones y adopción de acuerdos por el Gobierno, el nuevo apartado 3 del art. 35 de la Ley 13/2008, es contrario al art. 68.1 EAC, en conexión con los arts. 10 y 67.8 EAC. Por ello, deben declararse inconstitucionales y nulos los términos «constituirse», «y celebrar», así como «adoptar acuerdos». En cambio, ninguna tacha merece la previsión de que para «convocar» y «remitir actas» se empleen medios telemáticos, dado que se trata de funciones puramente documentales que no implican deliberación ni toma de acuerdos.>>

Així mateix, la sentència acaba reforçant el principi de territorialitat a l'hora de governar, atès que si la democràcia representativa està imprescindiblement referida al contacte personal, estar present en la sessió significa trobar-se en el territori on rau la seu natural del govern.

En síntesi, el Tribunal Constitucional s'ha manifestat expressament contrari a la reunió per mitjans telemàtics del Parlament i del Govern d'una comunitat autònoma, llevat dels casos justificats, excepcionals i amb les degudes garanties. És en aquest context en què s'inspira la reforma de l'article 46 de la Llei 7/85 i segurament pot explicar el requisit de localització en el territori espanyol que tanta perplexitat ha suscitat.

No sé fins a quin punt aquestes Sentències (i les normes que revisen) poden estar condicionades pel conflicte polític a Catalunya, però en tot cas entre les moltes coses que ha obligat a revisar l'emergència sanitària està també aquesta visió limitativa i contrària a la normalitat de l'ús dels mitjans electrònics en el funcionament dels òrgans col·legiats de govern. No comparteixo en absolut la unificació de criteris i tractament que fa el Tribunal Constitucional, entre els òrgans de naturalesa parlamentària, en els que la confrontació dialèctica i el seu caràcter públic li són consubstancials, amb els de naturalesa executiva, sotmesos a unes normes de funcionament radicalment diferents i en les que destaca el seu caràcter de no públiques de les seves sessions i el secret de les deliberacions.

L'emergència sanitària i la protecció de la salut hauria de comportar una certa revisió d'aquesta doctrina constitucional, que tracta per igual una estructura parlamentària que una executiva, i que considera, en definitiva, contrària a la mateixa naturalesa de l'òrgan col·legiat de govern la sessió no presencial per mitjans electrònics.

3.- El nou apartat tercer de l'article 46 de la Llei 7/1985. Requisits de les sessions no presencials.

Com ja hem indicat anteriorment, en aquest moment extraordinari en el que totes les persones estem modificant a marxes forçades la nostra manera de viure, en el que ens estem

acostumant al teletreball o, com diuen, a treballar a distància, en el que estem posant en valor la nostra capacitat d'adaptació i d'immersió tecnològica, es lògic augmentar els esforços en l'ús de mitjans electrònics i les relacions telemàtiques, i no es fa estrany plantejar-nos l'assistència dels membres dels òrgans de govern en termes d'assistència remota.

La regulació dels òrgans de govern col·legiats, en general, i els del govern local, en particular, es caracteritza per un règim de constitució que pivota en l'assistència presencial dels membres que els componen. Es parteix de la celebració de les sessions a la *Casa Consistorial, Palau Provincial o seu de la Corporació* en els termes dels articles 85 (Ple) i 112 (Junta de Govern Local) del ROF, llevat supòsits de força major. Es parteix de la reunió en un lloc determinat i s'estableix els quòrum d'assistència i de votació en base a la presència física dels membres que componen l'òrgan col·legiat.

Aquesta característica, malgrat tota l'evolució de l'administració electrònica i la possibilitat de les tecnologies de la comunicació, s'ha mantingut pràcticament inalterable fins aquest moment, llevat supòsits comptats i prou justificats d'impossibilitat puntual d'assistència a les sessions.

L'emergència sanitària ha comportat que, tant a nivell estatal com autonòmic, s'hagin aprovat diverses normes que, a resultes d'aquesta excepcional restricció de la mobilitat de les persones, donen cobertura a la celebració de sessions dels òrgans de govern de manera telemàtica si es compleixen un seguit de requisits, que bàsicament requereixen mitjans electrònics solvents i que ens permeten la celebració de sessions de manera extraordinària, vinculades estrictament a la impossibilitat de fer-ho de forma tradicional.

És en aquest context que el Govern va dictar el Reial Decret-Llei 11/2020, de 31 de març (convalidat al Congrés de Diputats el 9/4/2020) en virtut del qual es reforma la Llei 7/1985, de 2 d'abril, per permetre la reunió a distància per mitjans electrònics dels òrgans col·legiats locals. Modificació que s'articula mitjançant l'addició d'un nou apartat 3 a l'article 46 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, amb text que hem reproduït a la introducció d'aquesta ponència.

A la molt minsa Exposició de Motius del RDL s'indica:

"... En la Disposición Final Segunda se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de que, ante situaciones de crisis de tal envergadura, que puedan producirse por causas de fuerza mayor, grave riesgo colectivo o catástrofe pública, se puedan adoptar medidas conducentes a garantizar el funcionamiento democrático y eficaz de las Entidades Locales."

Segurament amb l'allau de normes jurídiques que s'han hagut de produir de forma urgent vinculades a una situació tan nova com la que estem vivint, no seria exigible una gran profunditat motivadora, però una reforma com l'aprovada de l'article 46 que comporta una ruptura amb la regulació prohibitiva que teníem fins ara, i que presenta dubtes i discrepàncies en la seva interpretació i aplicació pràctica, tant pel que fa als seus aspectes jurídics com als requisits tècnics, hauria ajudat una major motivació.

Crec que un dels principals errors de la reforma és tractar conjuntament el Ple i la Junta de Govern Local, a l'utilitzar l'expressió "órganos colegiados de las Entidades Locales", establint

una regulació igual per a uns òrgans de composició, naturalesa i funcionament clarament diferenciats. És cert que l'apartat primer de l'article 46 utilitza també l'expressió "òrgans col·legiats de les entitats locals" per determinar conjuntament el règim de funcionament en sessions ordinàries, extraordinàries i urgents (determinació comuna a tots els òrgans col·legiats), però la resta de l'article, i els següents, estableix una regulació específica per al Ple, com a reunió de la Corporació Municipal i òrgan de naturalesa democràtica i de representació dels veïns, proper (amb tots els matisos que es vulguin) als òrgans de naturalesa parlamentària.

De totes maneres cal destacar i lloar una reforma que té per finalitat garantir el funcionament democràtic i eficaç de les entitats locals, en un moment d'estat d'alarma en què tots els poders públics, també els locals, han d'articular sistemes diferents de govern i control democràtic.

Amb la cobertura del nou apartat tercer de l'article 46, i malgrat els dubtes interpretatius que després comentarem, ja s'han celebrat centenars de sessions dels òrgans col·legiats de govern que ha permès restablir una certa "normalitat" institucional en el funcionament de les Corporacions Locals i oferir a la ciutadania, en moments de confinament de la població, la garantia que els seus ajuntaments segueixen actius i defensant els interessos dels veïns en la lluita contra la pandèmia.

Permeteu-me que, en aquest punt, destaquï la iniciativa del Consorci Localret que, a finals de març, va posar a disposició de tots els ens locals de Catalunya el servei LOCALRETMEET que proporciona un servei de videoconferència basat en el programari de codi obert JitsiMeet, instal·lat en servidors d'ús exclusiu del consorci i situats a la Unió Europea, que permet la celebració dels Plens amb les exigències legals de l'article 46.3, on el requisit de sessió pública es complimenta amb la retransmissió en directe utilitzant el canal de Youtube de cada entitat o el del propi consorci, si no se'n disposa.

Només utilitzant aquesta plataforma de Localret s'han celebrat en les últimes setmanes més de 192 sessions de Plens d'Ajuntaments de tot Catalunya (des del municipi més petit fins a les sessions del Consell Municipal de Barcelona), més enllà de centenars de reunions d'altres òrgans i formats.

3.1. El caràcter excepcional.

Seguint les orientacions de la doctrina constitucional comentada, que situa la possibilitat de celebrar sessions no presencials com a excepcional, el primer i principal requisit que estableix l'article 46.3 és el seu caràcter excepcional.

Per tant se segueix postulant, d'una forma inequívoca, a favor que les sessions dels Plens Municipals siguin presencials. Considero plenament encertada aquesta excepcionalitat pel que fa al Ple de l'Ajuntament, ja que es reforça el seu caràcter d'òrgan polític i democràtic, on la interrelació directa i immediata en els processos deliberatius exigeix més la reunió presencial. La mateixa relació amb la ciutadania i la seva possible participació en les sessions, i una certa litúrgia institucional, que reforça el valor social de les institucions democràtiques, exigeixen que el règim ordinari dels Plens Municipals sigui que aquests se celebrin amb la presència dels seus membres a la Sala de Plens.

Segueix doncs vigent el mandat legal que la primera obligació dels membres de la Corporació serà assistir a les sessions dels òrgans de govern dels quals formen part, assistència que implica, com en qualsevol estructura parlamentària, presència física a la sala o cambra on es realitza la sessió.

El Reial Decret-Llei 11/2020 hagués pogut establir que la possibilitat de celebrar sessions no presencials es limités al període d'estat d'alarma, però per contra, i amb bon criteri, ha establert una regulació general per tal que es pugui utilitzar aquest sistema quan es presentin situacions excepcionals de força major, greu risc col·lectiu o catàstrofes públiques i que s'impedeixi o es dificulti de manera desproporcionada el funcionament en règim presencial dels òrgans de govern de les entitats locals. La norma incorpora un bon nombre de conceptes jurídics indeterminats que caldrà determinar o valorar en funció de la seva aplicació a la situació o cas concret.

Però la redacció de l'article deixa poc marge a una possible utilització abusiva o injustificada d'aquest sistema excepcional. Ja no només cal que es doni un dels tres supòsits (força major, greu risc col·lectiu o catàstrofe pública) sinó que aquestes situacions extremes han d'impossibilitar o dificultar de manera desproporcionada el règim presencial.

La motivació a la convocatòria d'una sessió no presencial serà essencial i, en la mesura que la celebració de les sessions del Ple Municipal està directament vinculada al dret constitucional a la participació política (article 23 de la CE), el control judicial sumari de la potestat de l'alcalde o alcaldessa serà intens.

3.2. Potestat de l'Alcaldia i necessitat de motivació.

La norma s'ha dictat per permetre en situacions excepcionals la celebració de sessions per mitjans electrònics, però la convocatòria d'una sessió no presencial és sempre potestativa. La Llei habilita a l'Alcaldia o Presidència de l'òrgan col·legiat, per tal que valori la concurrència de les circumstàncies excepcionals i decideixi la convocatòria pel sistema de l'apartat tercer de l'article 46.

És evident que una situació de força major o de risc col·lectiu pot produir efectes ben diferents en un municipi petit que en una gran ciutat, pel que fa a la impossibilitat d'assistència presencial al plenari municipal. Serà l'Alcaldia qui ha de valorar la concurrència de les causes habilitants i decidir sobre dita convocatòria. En tot cas, la reforma de l'article 46 fa que, davant d'una de les situacions excepcionals que estableix, l'Alcaldia no es pugui negar a la celebració del Ple municipal al·legant diferents motius relacionats amb dificultats a la mobilitat i desplaçament dels membres de la Corporació causats per la situació excepcional.

En sentit contrari, serà responsabilitat de l'Alcaldia el no utilitzar aquest sistema i convocar un Ple municipal de forma presencial existint motius, de salut pública per exemple, que dificultin l'assistència dels membres.

Lògicament la convocatòria del Ple per la via del 46.3, requereix indefugiblement que dita convocatòria motivi suficientment la decisió presa en relació a l'existència de les

circumstàncies excepcionals que habiliten a la celebració de sessió no presencial. Aquesta és una exigència que es desprèn del mateix apartat tercer de l'article 46 i que en tot cas es relaciona directament amb l'obligació jurídica de motivar qualsevol resolució vinculada amb l'exercici de drets fonamentals, com és el dret a la participació política i la seva garantia jurisdiccional.

En la situació actual d'emergència sanitària i estat d'alarma, limitador de la mobilitat, la convocatòria de centenars de Plens municipals no ha requerit cap esforç especial de motivació, el simple esment a la declaració d'estat d'alarma és mes que suficient.

3.3. Caràcter general i global

La redacció del nou apartat tercer de l'article 46 està formulada en termes generals i globals i no se'n dedueix cap limitació en funció de la tipologia dels acords que es pretenen adoptar ni del caràcter de la sessió, ja que en cap cas limita l'ús del sistema no presencial a les sessions extraordinàries.

Això és clarament positiu ja que el règim jurídic substantiu i la configuració de l'ordre del dia de les sessions no està condicionat, ni limitat, per l'ús del mitjà electrònic en la seva reunió i celebració. Va en la línia de l'ús ordinari i del caràcter instrumental del mitjà electrònic, en el sentit que el règim jurídic sobre el funcionament del Ple –antelació de la convocatòria, contingut i estructura de l'ordre del dia, accés a la documentació per part dels membres de la Corporació, naturalesa de la sessió, potestats del President durant la sessió, la presència del secretari i l'exercici de la fe pública, i un llarg etcètera- és el mateix ja sigui en sessió presencial o a distància. En tot cas, caldrà tenir present un conjunt de requisits i modulacions en el desenvolupament de la sessió per l'ús del mitjà electrònic, però que no modifiquen ni alteren la seva naturalesa ni règim jurídic.

Si no existeix limitació pel que fa a la tipologia de sessions (ordinàries, extraordinàries, urgents) ni s'altera el règim jurídic formal de convocatòria i desenvolupament del Ple per l'ús del mitjà electrònic, tampoc existeix limitació en relació als acords que s'adoptin, que tindran la mateixa validesa jurídica i eficàcia que els adoptats en sessió presencial. La literalitat de l'article és inequívoca en aquest sentit, "celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos", sense distinció en funció de la naturalesa dels acords i els possibles diferents quòrums d'aprovació.

Per tant, l'estructura de l'ordre del dia d'una sessió ordinària a celebrar per mitjans electrònics serà la pròpia de l'Ajuntament respectiu, amb el corresponent apartat de control del govern i la possibilitat de presentar iniciatives per part dels grups municipals en els termes establerts al ROM de cada Ajuntament.

En tot cas podem tenir alguna dificultat en aquells municipis en què les seves normes de participació reconeixen el dret dels veïns a participar d'alguna manera en la sessió del Ple, intervenint en els punts de l'ordre del dia o en un torn obert al final de la sessió. L'ús del mitjà electrònic pot dificultar l'exercici d'aquest dret, ja que les plataformes de videoconferències es configuren en un entorn tancat i amb un nombre no indeterminat de participants. En tot cas,

l'experiència d'aquestes setmanes ens pot aportar alguna proposta i iniciativa que han intentat afrontar aquest problema.

Si bé és cert que no existeix cap limitació en funció de la tipologia de les sessions, ni en funció de la naturalesa dels acords, també és cert que la celebració d'un determinat tipus de sessions per mitjans electrònics podria presentar algun interrogant per la naturalesa de la sessió. Es pot celebrar una sessió no presencial per debatre i votar una moció de censura?, inclús ens podem plantejar si és possible celebrar per mitjans electrònics la sessió constitutiva de la Corporació municipal?, de la Llei no se'n desprèn cap prohibició ni limitació, però el sentit comú i l'interès general postula a favor d'una administració prudent en relació a aquesta possibilitat i millor no imaginar viure en una situació excepcional i permanent que obligués a adoptar una mesura d'aquestes característiques.

Si hem dit que no existeix cap limitació en funció dels quòrum d'aprovació dels acords (majoria simple, absoluta o qualsevol altre quòrum reforçat) tampoc existeix limitació pel que fa als sistemes de votació que estableix la Llei. La votació ordinària i la nominal no presenten cap més problema que els possibles d'ordre tècnic derivats de l'efectiva connexió i seguretat en la identitat dels membres de la Corporació. Problema diferent és el supòsit, clarament excepcional, de votació secreta, ja que els sistemes ordinaris de videoconferència d'ús més comú (com la LOCALRETEEMET citada anteriorment) no incorporen sistemes de votació electrònica. Però, en el cas de plantejar-se la necessitat d'una votació secreta, la Corporació hauria de disposar d'un sistema de votació electrònica amb certificat electrònic que ja existeixen en el mercat i que fan servir institucions com, per exemple, el Congrés de Diputats o el Parlament de Catalunya.

3.4. Que els membres de la Corporació estiguin en territori espanyol.

Aquest constitueix un dels requisits més sorprenents, comentats i criticats de la regulació que introdueix l'apartat 3 de l'article 46. Aquesta exigència sembla contrària al principi de deslocalització física que es produeix amb les comunicacions electròniques en general i amb les reunions per mitjans telemàtics en particular. No cal que estiguem a la Casa Consistorial, ni al municipi de referència, però sí que és necessari que estiguem en territori espanyol. En una situació de catàstrofe general que obligués a celebrar una sessió no presencial i un membre de la Corporació es trobés per raons personals o professionals, per exemple, a París, no podria participar a la sessió i hauria de figurar com absent a l'acta de la sessió. No sembla que això tingui massa lògica.

L'explicació d'aquesta exigència a ningú se li escapa. En tot cas troba la seva justificació en la comentada doctrina del Tribunal Constitucional que acaba reforçant el principi de territorialitat a l'hora de governar i el caràcter excepcional i limitatiu pel que fa a la celebració de sessions per mitjans electrònics.

La perplexitat no només ha estat per la regulació d'aquesta exigència, sinó també -i més- per algunes explicacions que s'han donat i que fan referència a la necessitat d'estar en territori espanyol perquè els membres de les Corporacions Municipals siguin "accessibles" a la policia en cas de comportament delictiu durant la sessió plenària, ja que en cas d'estar a l'estranger no podrien ser detinguts. No cal dir que aquesta burrada és absolutament contrària als

principis i drets constitucionals que l'ordenament jurídic espanyol reconeix a tots els seus ciutadans i als drets polítics dels membres electes de les entitats locals.

Per altra banda, aquest és un requisit de no fàcil comprovació, ja que els sistemes de geolocalització per mitjans electrònics són falsejables amb un cert coneixement i perícia en temes de comunicacions electròniques.

En relació a l'acreditació del compliment d'aquests requisits, crec que seria suficient amb un informe tècnic dels gestors de les plataformes de videoconferència o la declaració dels membres de la Corporació a l'inici de la sessió i la seva constància en acta.

3.5. Disposar dels mitjans tècnics.

Lògicament, per fer servir l'habilitació legal de l'article 46.3 de la Llei 7/1985 per a la celebració de sessions no presencials, s'han de disposar dels mitjans tecnològics adequats per tal que això sigui possible. El paràgraf segon de l'apartat tercer de l'article 46 està redactat en uns termes tan amplis (audiconferències, videoconferències o altres sistemes tecnològics o audiovisuals) que admet qualsevol solució tecnològica que permeti la participació política dels membres de la Corporació en el debat i votació de tots els assumptes que es plantegin.

En aquest sentit, cal tenir present que el Decret Llei 7/2020, de 17 de març, de la Generalitat de Catalunya, que en la seva Disposició addicional tercera permet celebrar per mitjans electrònics les sessions dels òrgans col·legiats de les administracions locals catalanes, encara obre més el camp de les opcions tecnològiques, ja que també considera mitjà electrònic adequat els telefònics i audiovisuals, sempre que s'asseguri la identitat dels membres i el contingut de llurs manifestacions.

Avui dia existeixen en el mercat plataformes de videoconferència que permeten la celebració de sessions no presencials amb compliment dels requisits exigits a la norma, abans hem citat la iniciativa del consorci Localret. Cal abandonar plantejaments de solucions tecnològiques amb un elevat grau de complexitat i requeriments jurídic/tecnològics que no es corresponen amb les possibilitats i necessitats de les entitats locals, i que parteixen d'un posicionament ultra preventiu i de desconfiança cap els sistemes de comunicació telemàtica. Fa uns deu anys a l'Ajuntament de Barcelona vàrem començar a treballar per fer possible la participació no presencial en el Plenari d'aquelles regidores i regidors en permís de maternitat o malaltia greu, en aquell moment, més enllà de les dificultats i dubtes en la regulació jurídica, partíem d'una posició de màxima prevenció que ens semblava que exigia disposar d'un sistema robust de plataforma de comunicació telemàtica que incorporés sistemes de votació electrònica i que assegurés, en tot moment, el compliment dels requisits d'identitat, autenticitat i integritat, propis de la signatura electrònica, en la relació jurídica per mitjans electrònics entre la Regidora, que estava a casa seva, i la Presidència (i secretaria) del Plenari Municipal. Vàrem estar a punt de contractar un sistema tecnològic a mida, que representava una despesa no menor i que necessitava alguns mesos per a la seva posta en marxa. El projecte en aquell moment no va tirar endavant (per raons que no vénen al cas i que res tenen a veure amb la solució tecnològica) i no va ser fins a febrer del 2018 que es va aprovar la modificació del ROM (en els termes explicats anteriorment) que fa possible aquesta assistència no presencial a les sessions del Plenari del Consell Municipal de Barcelona. Ara, amb una situació de millor

coneixement i confiança en els sistemes de comunicació electrònica, ja ha estat possible en reiterades ocasions, l'assistència remota al Plenari, sense més complicacions tecnològiques que un sistema de comunicació audiovisual gestionat pels propis tècnics municipals, que ha permès acreditar la identitat i la participació de les regidores sense especial complicació.

En tot cas, avui les dificultats tècniques se situen més en els problemes de connectivitat, saturacions de les xarxes de comunicacions electròniques i cobertures en el lloc on es troba el regidor o regidora que no en la solució tecnològica que adopti l'Ajuntament per fer possible la realització de Plens no presencials.

De totes maneres, i més enllà de la possibilitat d'utilitzar alguns dels sistemes de videoconferència del mercat, és important que els serveis municipals corresponents participin en la decisió sobre la solució tecnològica i en la gestió de la seva implantació, garantint adequadament la seguretat tecnològica i la fiabilitat de les connexions. El Centro Criptològic Nacional (CCN) ha dictat una instrucció sobre l'ús d'una plataforma de videoconferència concreta, en la que s'estableixen criteris i normes d'ús relacionades amb la seguretat, útils per a qualsevol sistema tecnològic de videoconferència.

3.6. Acreditar la identitat.

L'acreditació de la identitat dels membres de la Corporació i assistents a la sessió és absolutament essencial per tal que es pugui constituir el Ple i desenvolupar la sessió. Aquesta és una tasca directament relacionada amb la fe pública i la funció reservada al secretari municipal.

De conformitat amb l'apartat 3 de l'article 46 LRBRL, els mitjans tecnològics i telemàtics han d'assegurar que es pugui acreditar la identitat dels membres de la Corporació. Això es pot fer mitjançant sistemes electrònics, o bé per part del mateix secretari en les videoconferències amb la identificació visual dels assistents a la sessió. El més normal és la identificació pel coneixement personal que té el secretari de tots els membres de la Corporació, sense necessitat de presentar cap sistema electrònic d'identificació. A les sessions presencials ningú demana el DNI als membres de la Corporació a efectes de la seva identificació, doncs el mateix en l'entorn electrònic, on serà suficient la identificació visual.

Cosa diferent serà en el supòsit, absolutament excepcional, de votació secreta en què serà preceptiu disposar de sistemes electrònics que assegurin la identitat i el secret del vot.

3.7. Comunicació entre els membres de l'òrgan col·legiat en temps real durant la sessió.

El sistema tecnològic que faci servir l'Ajuntament ha de permetre la interrelació comunicativa entre tots els membres del Ple i en temps real. Això no vol dir més que la relació i comunicació no ha de ser del President del Plenari cap el Regidor que intervé, sinó que s'ha de poder produir entre tots els assistents, sens perjudici de les facultats del President en relació a l'ordenació de la sessió que implica, a l'igual que en les sessions presencials, que només es podrà intervenir quan et donin la paraula.

Els sistemes coneguts i comuns de videoconferències o similars, donen plena satisfacció al compliment d'aquest requisit, sense més dificultats de les derivades d'una reunió en la qual el nombre d'assistents fos elevadíssim i que no és el cas dels Plens Municipals.

El problema pot sorgir en què una vegada iniciada la sessió i, per dificultats de connectivitat (o altres), es produeixin desconexions totals o parcials, que impedeixin la connexió d'algun dels membres de la Corporació o dificultats en la seva comunicació, en temps real, amb la resta de membres de l'òrgan col·legiat. En aquest supòsit, el més prudent és que la Presidència suspengui temporalment la sessió i s'intentin resoldre els problemes tècnics o de connexió. En el cas d'un impediment de connexió bastant generalitzat i més permanent el que correspon és suspendre definitivament la sessió.

Una altra qüestió que es pot plantejar és una possible dificultat, o inclús impossibilitat, de connexió d'algun membre de la Corporació, per motius aliens al sistema tecnològic que ha posat a la seva disposició l'Ajuntament. La casuística pot ser variada: problemes insalvables de connectivitat del lloc on es troba el regidor, no disposar d'un terminal personal adequat, o fins i tot una incompetència tecnològica absoluta que fa impossible gestionar la connexió telemàtica. Aquests son supòsits no resolts legalment i s'hauran de ponderar per part de la Presidència amb l'assessorament del secretari en el seu cas.

Jo personalment considero que d'aquesta situació puntual i particular no se'n pot derivar la impossibilitat general o prohibició per a la celebració d'una sessió no presencial del Ple per mitjans electrònics, ni afectar al seu desenvolupament ordinari. En aquest cas, impossibilitat de connexió per causes particulars no imputables al dispositiu tecnològic municipal, es faria constar en acta i el regidor afectat constaria com a no assistent a la sessió. S'assimilaria la situació a una possible dificultat o impediment personal per desplaçar-se a la casa consistorial en les sessions presencials.

De totes maneres, entenc que aquest pot ser un tema discutible i generador de conflictes. En aquest sentit seria convenient pensar en una norma jurídica que regulés la situació i els efectes que produeix.

3.8. El caràcter públic de la sessió.

Una de les característiques definitòries del sistema de govern local, és el seu caràcter d'administració democràtica, contraposada a l'administració burocràtica, que representa que és la reunió dels veïns, mitjançant els sistemes de representació democràtica, la que gestiona i defensa els interessos dels ciutadans del poble o ciutat. D'aquesta característica definitòria, exposada molt resumidament, se'n deriva el caràcter públic i transparent de l'actuació de l'Ajuntament (en contraposició a la reserva i secret de les administracions burocràtiques), que es concreta, entre moltes altres coses, en el caràcter públic de la reunió de la Corporació en el Ple Municipal.

El caràcter públic de les sessions del Ple és consubstancial a la seva mateixa naturalesa, entesa com a reunió dels veïns a través dels seus representants, i l'ús dels mitjans electrònics en la seva celebració, en cap cas pot posar en qüestió aquest caràcter definitori.

El dret dels veïns a assistir a la sessió i a conèixer de primera mà el que es debat i s'acorda en el Ple, així com la posició dels seus representants, és un dret que no es pot veure alterat per l'ús dels mitjans electrònics en la celebració del Ple.

I això ho disposa l'apartat tercer de l'article 46 LRBR, en el sentit que un dels requisits essencials del dispositiu tecnològic és que ha de garantir el caràcter públic de la sessió.

Aquest caràcter públic queda plenament complimentat mitjançant la retransmissió, pel canal audiovisual del que es disposi, de la sessió que es desenvolupa per mitjans electrònics.

Això no ha de plantejar massa problemes, ja que algunes de les solucions en format de videoconferència ofereixen la possibilitat de retransmissió de la sessió pel canal de Youtube de l'entitat (la comentada anteriorment LOCALRETEEMET incorpora aquesta opció), i per altre costat existeix una llarga tradició en els Ajuntaments catalans, que ara ens servirà, que els Plens municipals són retransmesos en directe pels serveis audiovisuals de cada Ajuntament (ràdios i televisions locals). Al meu entendre amb la retransmissió només per àudio, mitjançant la ràdio local per exemple, es podria donar per complimentat el requisit sobre el caràcter públic de la sessió.

Barcelona, maig de 2020.