

En Logroño, a 22 de junio 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/22

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Proposición de Ley de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja remite para dictamen la precitada Proposición de Ley, acompañada de los siguientes documentos, todos ellos relativos a su tramitación parlamentaria:

-Texto inicial de la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos y fechada el 24-8-2020; y Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 2-9-2020, por el que fue admitida a trámite la Proposición de Ley (nº 10L/PPLD-0008), se ordenó su publicación, y se remitió al Gobierno de La Rioja para que manifestase su criterio respecto a la toma en consideración (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja -BOPLR- núm. 31, de 4-9-2020, Serie A).

-Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en su sesión de 9-9-2020, por el que se manifiesta el criterio favorable del Gobierno respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley (BOPLR núm. 33, de 28-9-2020, Serie A).

-Acuerdo del Pleno del Parlamento de La Rioja, adoptado en sesión de 6-11-2020, por el que se aprobó la toma en consideración de la Proposición de Ley (BOPLR, nº 37, de 10-11-2020, Serie A).

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 11-9-2020, por la que se dispone la remisión de la Proposición de Ley a la Comisión Institucional de Desarrollo Estatutario y Régimen de la Administración Pública, así como la apertura de un plazo de cinco días para que los Grupos Parlamentarios pudieran solicitar la comparecencia de expertos (BOPLR, nº 40, de 13-11-2020, Serie A)

-Publicación de las comparecencias parlamentarias de diversos expertos sobre la materia objeto de la iniciativa legislativa 10L/PL-0010, que se desarrollaron en las sesiones celebradas los días 22-2-2022 y 1-3-2022 (BOPLR, nº 138, de 2-3-2022, Serie A).

-Apertura del plazo de presentación de enmiendas (BOPLR, nº 138, de 2-3-2022, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista, Mixto-IU, Popular y Ciudadanos (BOPLR, nº 165, de 12-5-2022, Serie A).

-Designación de los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar la Proposición de Ley (BOPLR, nº 170, de 17-5-2022, Serie A).

-Informe de la Ponencia, de 17 y 20-5-2022, que identifica las enmiendas informadas favorable y desfavorablemente y las transaccionadas y retiradas. El Informe, remitido a la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, se acompaña de un Anexo con el texto resultante de la Proposición de Ley (BOPLR, nº 171, de 23-05-2022, Serie A).

-Dictamen de 25-5-2022, de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, y designación del Sr. Diputado que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 174, de 25-5-2022, Serie A).

-Escrito firmado el 25-5-2022 por los Sres. Portavoces de los Grupos Parlamentarios Ciudadanos, Socialista, Popular y Mixto, mediante el que interesan del Sr. Presidente del Parlamento que *“solicite informe del Consejo Consultivo de La Rioja, por trámite de urgencia, sobre el texto aprobado en Comisión de la Proposición de Ley”*.

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27-5-2022 por el que se dispone la tramitación de la iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia (BOPLR núm. 178, de 31-5-2022, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 30 de mayo de 2022; enviado y registrado de salida electrónicamente ese mismo día; y registrado de entrada en este Consejo el 1 de junio de 2022; el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito de 25-5-2022, los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Ciudadanos y Mixto han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre la Proposición de Ley de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas; que ha resuelto recabar ese informe, con carácter de urgencia, a la vista de lo anterior, y considerando lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC); y que *“no se han mantenido enmiendas para su discusión en Pleno”*.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 2 de junio de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

1.- El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo del art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *“prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara”*.

A su vez, el art. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPLR), prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo. Informe que *“en ningún caso, tendrá carácter vinculante”*. Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Proposiciones de Ley, que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

2.- En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.41/16), debemos examinar la adecuación de la Proposición de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico y de Gobierno de la Administración Pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Proposiciones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de Autonomía (actualmente, en su redacción de 1999, EAR’99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse “bloque de la constitucionalidad”- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas”*.

3.- La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley (en lo sucesivo, PL) promovida por un Diputado del Parlamento de La Rioja, tal como prevén los arts. 19.i) y 20 EAR’99, y los arts. 91.a) y 107.2 RPLR.

Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley [cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja ex arts. 20 EAR’99, y 91.b) y 92 RPLR], no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la PL corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR].

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

No obstante, y sin perjuicio del debido respeto a los procedimientos parlamentarios, la redacción del vigente artículo 40.2-d) del RRC, Decreto 8/2002 de 24 de enero, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, exige que las consultas se acompañen del *informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante*.

La solicitud de dictamen a la PL no ha venido acompañada de ningún informe jurídico interno del Parlamento.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto de la Proposición de Ley

1. Planteamiento general.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condictio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “*bloque de constitucionalidad*”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “*bloque de constitucionalidad*”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende.

Cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: **i)** exposición sintética del contenido de la PL; **ii)** competencia de la CAR para reformar, en el sentido pretendido, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (LALR); y **iii)** límites y condicionantes del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

2. Exposición del contenido de la Proposición de Ley.

Con objeto comprender en una visión panorámica las materias que son objeto de regulación en la PL y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sucintamente el propio contenido de la PL.

Como cuestión previa, precisamos que las referencias que en este dictamen se contienen a la PL aquí analizada se hacen a la versión que resulta del Dictamen de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de Administración Pública (esto es, al texto publicado en el BOPLR nº 174, de 18-1-2022, Serie A). Aclarado esto, el

contenido de la PL es el que sigue:

La Exposición de Motivos de la norma proyectada explica las razones que justifican la modificación que pretende introducirse en la LALR:

“... en el seno de una democracia representativa, la participación y votación de un concejal debe incardinarse como una manifestación del derecho fundamental a la participación política...”

... la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que cualquier afectación del ejercicio de un derecho debe interpretarse de forma restrictiva y eligiendo la alternativa que menos grave ese ejercicio (...)

Si bien en el año 2003, fecha de datación de la Ley de la Administración Local de La Rioja, cuya reforma ahora se postula, puede comprenderse que el legislador temiera que las Administraciones todavía no dispusieran de medios tecnológicos suficientes para implantar la participación y el voto telemático, la imparable evolución digital ha despejado esas dudas y las soluciones 'descubiertas' durante la pandemia del coronavirus deberían haber acabado de atajarlas. En los procesos judiciales, por ejemplo, son frecuentes las comparecencias de los testigos a través de canales telemáticos cuando intervienen ciertos obstáculos o dificultades para su declaración presencial. Igualmente, Este mismo Parlamento reformó los artículos 70 y 73 de su Reglamento en 2014 para contemplar la votación telemática. Y el 31 de marzo de 2020 se aprobó mediante real decreto-ley la inclusión de un apartado 3 en el artículo 46 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para que, en situaciones excepcionales 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 puedan celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos.

A mayor abundamiento, la disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ya mandataba un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un cargo electo.

No obstante, puede comprobarse, a través de un análisis de derecho comparado de la normativa autonómica, cómo la introducción de la participación, deliberación y votación a distancia en el ámbito municipal constituiría una necesaria novedad de la que La Rioja podría erigirse en pionera. Por todo ello, con el ánimo de avanzar de una manera real en la igualdad de mujeres y hombres, eliminar los obstáculos a la hora de compatibilizar la maternidad y paternidad con el derecho al ejercicio de la función representativa en las entidades locales y evitar cualquier discriminación por padecer una circunstancia impeditiva para el ejercicio del derecho de participación y voto en los ayuntamientos riojanos, por medio de la presente ley se incorpora la posibilidad de la participación y votación telemática a distancia para los concejales y concejalas.

Con esta intención, procede reformar y completar los artículos 130 y 135 de la vigente Ley de la Administración Local de La Rioja”.

Por lo que hace a su articulado, la PL consta de tres artículos.

-El **Art. 1** añadiría al actual art. 130 LALR un apartado 3º, conforme al cual “se computarán como asistentes en la sesión aquellos miembros de la Corporación, que

previamente autorizados, participen telemáticamente”.

-El **Art. 2** incorporaría a la LALR un art. 130.bis, que pretende regular la asistencia telemática de los miembros de los órganos colegiados de las Corporaciones Locales a las sesiones de estos órganos: las causas que justificarían tal asistencia telemática, la necesidad de recabar autorización previa, los supuestos en que tal forma de asistencia no resultará posible; y los municipios a los que resultará de aplicación lo previsto en el nuevo artículo.

-El **Art. 3** supondría la inclusión de un art. 135.bis que, bajo la rúbrica de “*Votación telemática*” permitiría, en determinados supuestos, que un concejal o concejala, previa autorización, emita telemáticamente su voto y lo comuniqué, a través del Secretario de la Corporación, “*a la Presidencia de la sesión antes de su comienzo*”.

-La **DF Primera** de la PL habilitaría al Gobierno a regular “*reglamentariamente las disposiciones de la presente norma facilitando a las entidades locales un modelo de adhesión para garantizar la participación y/o votación telemática de sus órganos colegiados, determinando las tecnologías de la información y comunicación a utilizar y las garantías que se consideren necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones de fe pública por la Secretaría*”.

-La **DF Segunda** prevé la entrada en vigor de la reforma a los tres meses de su publicación en el BOR.

3. Competencia autonómica en materia de régimen local ex art. 9.8 EAR.

A) Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de un título competencial suficiente para regular la materia objeto de la PL ahora examinada pues, en materia de “*régimen local*”, y conforme al art. 9.8 EAR’99, la CAR ostenta competencia de “*desarrollo legislativo y ejecución*” ... “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*”.

Precisamente, al amparo de esa competencia estatutaria de desarrollo legislativo, el Parlamento de La Rioja aprobó la LALR, que la norma proyectada vendrá a modificar.

B) Mediante la LALR, el legislador autonómico de 2003 abordó -con carácter omnicompreensivo- un desarrollo legislativo acabado y completo de la normativa básica del Estado en materia de régimen local. Y así, en el marco de las bases fijadas por el Estado, la LALR contiene una regulación general del municipio (organización, competencias), y de las restantes entidades locales (Mancomunidades, Comarcas, Entidad Metropolitana, Entidades Locales menores, entre otras); de las relaciones de las Entidades Locales entre sí y con la CAR; de las Haciendas Locales; de los Bienes de las Entidades Locales; y de sus

actividades, obras, servicios y contratación, entre otras materias. Por su relación con el objeto del presente dictamen, cabe señalar que la LALR disciplina también el estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales, así como el régimen jurídico y de funcionamiento de sus órganos colegiados (composición, quorum de constitución, formas de votación...).

Mucho más limitadamente, la presente PL, al permitir y regular la asistencia telemática a los órganos colegiados de las Corporaciones Locales y la emisión de votos telemáticos, versará en exclusiva sobre un aspecto muy puntual del régimen local, la constitución de dichos Órganos colegiados y la adopción de acuerdos por ellos, con lo que también afectará en parte, de manera refleja, al estatuto jurídico de los miembros de las Corporaciones Locales.

4.- Límites y condicionantes de la competencia autonómica en materia de “régimen local”.

A) Este Consejo Consultivo ha analizado ya en numerosos dictámenes el alcance y los límites del título competencial descrito por el art. 9.8 EAR '99 (por todos, pueden citarse los D.33/02, D.9/10, D.50/10, D.36/13 o D.30/19).

En particular, nuestro D.33/02 fue emitido en relación con la que posteriormente sería la vigente LALR. Y, por otra parte, en el D.30/19 (F. Jco. Décimo), el Consejo tuvo ocasión de examinar el Título VII del Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja (actualmente, en tramitación ante las Cortes Generales), Título relativo a la “*Organización Territorial*” de La Rioja, así como el art. 38.5 del Proyecto estatutario, que, de aprobarse con la redacción que luce en el texto aprobado por el Parlamento autonómico y remitido al Parlamento de la Nación, reproducirá el tenor del art. 9.8 de nuestro actual Estatuto de Autonomía.

Como recordamos en el D.30/19, la distribución competencial en materia de “*régimen local*” obedece a la técnica *bases más desarrollo*. En dicho esquema, corresponde al Estado, ex art. 149.1.18 CE, fijar las bases de dicho régimen local con el fin de garantizar un común denominador normativo que dote de homogeneidad en toda España al estatuto jurídico de las entidades locales. Por su parte, las CCAA que hayan asumido competencias para ello (como es el caso de La Rioja), podrán acometer el desarrollo legislativo de dicha normativa básica para adaptarla a las peculiaridades propias de cada Comunidad. Así, en el D.30/19 razonamos que:

“el art. 149.1.18º CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” expresión que comprende las bases del régimen jurídico de las Corporaciones Locales, pues el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones públicas (STC 214/1989)”.

Adicionalmente, el art. 148.1.2ª CE dispone que “las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias: Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”.

Por tanto, la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE se configura como básica, de modo que las CCAA pueden asumir competencias de desarrollo normativo, que podrán ejercer –si las tienen asumidas en virtud de sus respectivos EEAA mediante la aprobación de disposiciones que concreten ese mínimo común normativo y lo adapten a las peculiaridades propias de cada una de ellas. (...).

Al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18ª CE, el Estado ha dictado, entre otras disposiciones, la LBRL’85, que constituye la normativa básica, a través de la cual el Estado ha establecido el común denominador en materia de régimen local. Igualmente, en materia de hacienda local y al abrigo de aquel título competencial, el Estado también ha aprobado la LHL’04, a través de la cual ha configurado una parte de las bases del régimen jurídico de las Corporaciones locales, concretamente las “bases del régimen jurídico financiero de la Administración local” (art. 1 LHL’04), como señalamos en el dictamen D.36/13”.

Por otra parte, como expusimos en nuestro Dictamen D.50/10 y reiteramos en el D.30/19, “de acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la CE, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las CCAA, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local”, si bien, claro está, dentro del respeto a ese “común denominador normativo” que establecen las normas básicas del Estado.

B) En el D.33/02 este Consejo razonó que la materia “régimen local” constituye un “un supraconcepto bajo el que se engloban distintas submaterias (organización, régimen jurídico y funcionamiento, competencias, relaciones interadministrativas, hacienda, bienes, funcionarios, sistema electoral, etc.), sobre las que ha legislado el Estado con muy distinto alcance, circunstancia que determina la singularidad de esta normativa básica de régimen local”.

Ese mismo carácter poliédrico o complejo de la materia “régimen local” hace que la normativa básica aparezca dispersa en textos normativos de diferente rango, y dictados por el Estado en virtud de títulos competenciales diversos, lo que, adicionalmente, puede dificultar la identificación de qué preceptos tienen carácter básico. Así, como expone el D.33/02, esa normativa básica:

“...está recogida fundamentalmente en la 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Vocación básica tuvo, también, el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, si bien su alcance ha quedado desdibujado por la deficiente técnica utilizada para identificar lo básico que ha sido descalificada por la STC 385/1993, en particular la D.F. 7ª, párrafo 1, apartado b), inciso «conforme a su naturaleza o».

A estos dos textos legales, debieran añadirse aquellas previsiones contenidas en los Reglamentos de desarrollo de la Ley 7/1985, en cuanto sean complemento indispensable de la legislación básica: Reglamento de Bienes (Decreto 1372/1986, de 13 de junio); Reglamento de Población y Demarcación Territorial (Decreto 1690/1986, de 11 de julio); Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre); Reglamento del Régimen Jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre) y, aún habría de incluirse, en cuanto no esté materialmente derogado, el Reglamento de Servicios (Decreto de 17 de junio de 1955).

A estas normas dictadas en el ejercicio de títulos específicos y directos, han de añadirse aquellas dictadas en virtud de títulos sectoriales (caso de la Ley de Haciendas Locales de 1988, o la relativa al Régimen Electoral General de 1985) o aquellas que resultan de títulos referidos al régimen común de las Administraciones Públicas (procedimiento y régimen jurídico, contratos, responsabilidad patrimonial, función pública).

En conclusión, estamos ante un conjunto de normas estatales de régimen local en el que, junto a normas básicas dispersas en muy diversos textos de diferente rango normativo –leyes, decretos legislativos, reglamentos- existen normas de naturaleza meramente supletoria, que pueden ser desplazadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio legítimo de sus competencias de desarrollo normativo”.

C) En este caso, sin embargo, dado lo muy puntual de la reforma legal proyectada, resultan claras, a juicio de este Consejo, las normas básicas que operan como condicionantes de la competencia autonómica de desarrollo legislativo:

i) En primer lugar, el art. 73.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL), dispone que “*los miembros de las Corporaciones locales gozan, una vez que tomen posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se establezcan por la Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél*”.

Al respecto, el art. 12.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre) estipula que “*Los miembros de las Corporaciones locales tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del Pleno y a las de aquellos otros órganos colegiados de que formen parte, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la antelación necesaria al Presidente de la Corporación*”.

ii) El art. 46 LBRL y, en su desarrollo, los arts. 77 y ss ROF, regulan el régimen de las sesiones (ordinarias, extraordinarias y urgentes) de los órganos colegiados de las Corporaciones Locales, y, en particular, del Pleno.

Así, sobre el quorum de constitución, el art. 46.2.c) LBRL determina que “*el pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del mínimo legal de miembros del mismo...*”. En cuanto a las formas de votación (ordinarias, nominales, secretas), las previsiones del art. 46 LBRL se desarrollan por los arts. 100 a 102 ROF.

Por lo que respecta a las formas de constitución de los órganos colegiados de las entidades locales, debe destacarse el art. 46.3 LBRL, recientemente introducido por la DF 2ª del RD-Ley 11/2020, de 31 de marzo, y que prevé que los órganos colegiados de las entidades locales se constituyan y desarrollen sus sesiones telemáticamente:

“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”.

En este sentido, cabe recordar que el art. 17.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ya contempla que *“los órganos colegiados 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”.*

El precitado art. 17. LRJSP es una disposición básica, y aplicable a las entidades locales, conforme al art. 2.1.c) y a la DF 14ª LRJSP. Sea como fuere, el nuevo art. 46.3 LBRL opera como una auténtica *lex specialis* que permite la constitución telemática de los órganos de las corporaciones locales siempre que se den los presupuestos fácticos a los que el precepto se refiere.

iii) Los arts. 91 y ss ROF disciplinan *“los debates”* de los asuntos y la forma en que se desarrollará el intercambio de opiniones en que esos debates consisten, añadiendo los arts. 98.1 y 98.2 ROF que *“finalizado el debate de un asunto, se procederá a su votación”* y que *“antes de comenzar la votación el Alcalde o Presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto”.*

iv) Por su parte, el art. 47 LBRL y el art. 99 ROF determina las mayorías (simple y absoluta) necesarias para la adopción de acuerdos, que presentan ciertas peculiaridades en el caso de los municipios de gran población (arts. 121 y 123.2 LBRL).

El artículo 99.5 señala que *“El voto de los Concejales es personal e indelegable”.*

De manera similar a como lo dice la Constitución para los diputados y senadores en el art. 79.3 CE.

D) Un segundo condicionante que limita el ámbito de configuración normativa de cualquier legislador infra-constitucional (tanto estatal como autonómico) es el necesario respeto a la *autonomía local*, que nuestra CE proclama en sus arts. 137, 140 y 141, y que garantiza mediante la técnica de la *garantía institucional* (STC 233/1999, F.J.36, por todas), como ya hemos señalado en otros dictámenes (D. 34/09, FJ3ºB, D.50/10, D.6/11 o D.30/19).

Como expusimos en nuestro D.34/09, con cita de la STC 159/01:

“El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía municipal es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la CE respecto de su alcance y contenido. Se limita a reconocer la autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Pero no determina cuáles son. Su concreción corresponde al legislador, pues la autonomía “es un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional” (STC 170/1989, F.J.9).

La garantía institucional de la autonomía local opera, pues, como un límite para la libertad configuradora del legislador ordinario, cumple una finalidad protectora de aquellas instituciones que –como la autonomía local– son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional”.

Y así, en palabras de la STC 159/2001, por amplia que sea la libertad de configuración normativa de que dispone el legislador (“estatal o autonómico, general o sectorial”), esta debe utilizarse en un sentido tal que las Entidades locales sean *“reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno”*, y tengan garantizada *“su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”*, de modo que resulten *“reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada”*.

De tales parámetros, el TC ha deducido una serie de estándares concretos con los que confrontar las previsiones de cualesquiera leyes estatales o autonómicas a fin de concluir si son, o no, respetuosas con la autonomía local que la CE garantiza. Entre otros estándares, el necesario reconocimiento de un poder decisorio propio (STC 32/1981); el derecho a participar en la gestión de asuntos de interés municipal (por todas, STC 40/1998).

5.- Como recapitulación de lo expuesto hasta aquí, es claro que la CAR tiene competencia para regular la materia cuya normación pretende la PL analizada, sin perjuicio de que, al hacerlo, deba ser respetuosa con las disposiciones básicas dictadas por el Estado al amparo de la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE; y, también, con la autonomía local garantizada por los arts. 137, 140 y 141 CE.

Será a la luz de las consideraciones anteriores como habremos de analizar el contenido de la PL sometida a nuestra consideración.

tercero

Rango de la norma proyectada

Como consideración general, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es sin duda adecuado. Por evidentes razones de jerarquía normativa, si lo que se pretende es modificar la vigente LALR, solo una norma de igual rango puede dar lugar a tal modificación.

Cuarto

Análisis de la Proposición de Ley

1. Observaciones generales.

A) Sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, la PL analizada se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuosa con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse.

En particular, y con la salvedad que más adelante se realizará sobre su Art. 3º, la PL no resulta contradictoria con la normativa básica del Estado, pues no contraviene los elementos estructurales del procedimiento de formación de la voluntad de los órganos colegiados de Entidades Locales (derecho y deber de asistencia de sus miembros, quorum de constitución de dichos órganos, formas de expresión del sentido del voto, régimen de mayorías para la adopción de acuerdos); sino que, aceptando como premisa esa normativa básica, regulará un aspecto meramente accesorio. A saber, las condiciones en las que los miembros de las Corporaciones Locales podrán participar en las sesiones de dichos órganos de manera telemática, en lugar de hacerlo presencialmente.

Como correctamente razona la Exposición de Motivos de la reforma, la modificación legislativa que ahora se promueve es coherente con la operada en 2020 por el legislador estatal en la LBRL. En efecto, si el art. 46.3 LBRL ya permite que, en situaciones de extraordinaria necesidad, los órganos colegiados de las entidades locales se constituyan telemáticamente, parece razonable que, de manera mucho más restringida, y también cuando circunstancias excepcionales lo justifiquen, un concejal o concejala puedan asistir a distancia a una sesión constituida presencialmente.

Con todo ello se pretende emplear las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar el desempeño de las funciones representativas (derecho y deber)

propias de los miembros de las Corporaciones Locales y, en definitiva, el ejercicio del *ius in officium* que adquieren al ser elegidos democráticamente como representantes de sus vecinos (arts. 23.1 y 23.2 CE).

Según ha recordado la STC 169/2009 (citada, entre otras, por la STC 117/2012), *“entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones”*.

Pues bien, esta reforma legislativa resulta congruente con el propósito de permitir un mejor ejercicio de dicha función de representación política, evitando que circunstancias impeditivas de la asistencia presencial a las sesiones de los órganos colegiados de las entidades locales, obstaculicen la participación del concejal o concejala en tales órganos.

Por lo demás, es un hecho notorio que la pandemia ocasionada por el COVID-19 ha favorecido la aplicación de soluciones tecnológicas para mantener el funcionamiento de las instituciones, aunque sea a distancia. Esa tendencia se sigue manifestando con reformas recientes. Así en el BOE de 3 de junio de 2022 se publica la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se modifica el artículo 82.2, para ampliar los supuestos que permiten el ejercicio del voto a distancia.

B) Desde otra óptica, la PL difícilmente puede considerarse contraria a la autonomía local pues, ni por su grado de densidad normativa, ni por su propio contenido dispositivo, incide de manera excesiva o desproporcionada en el ámbito de autoorganización de las entidades locales, ni menoscaba su intervención en los *“asuntos que afecten directamente a su círculo de intereses”* (art. 2.1 LBRL).

Bien al contrario, la reforma reserva a un miembro de la propia Entidad Local (el Presidente de cada Órgano colegiado) la competencia para apreciar si concurren o no las causas que justifican la asistencia telemática del concejal o concejala (nuevo art. 130.bis.2). Y, si es cierto que el nuevo art. 130.bis.4 vendría a disponer que la asistencia telemática *“será de aplicación obligatoria en las entidades locales de La Rioja iguales o superiores a los 1.000 habitantes”*, también lo es que el texto legal, correlativamente, impondrá sobre el Gobierno de La Rioja la obligación de facilitar *“a los Ayuntamientos los recursos económicos, materiales y formativos que, en su caso, puedan necesitar para hacer efectivo el ejercicio de la participación y votación telemáticas...”* (art. 130.bis.5).

C) Tal como se ha señalado al analizar el contenido de la PL, esta no va a derogar ni a suprimir ninguno de los preceptos que actualmente conforman la LALR, sino que

pretende añadir a este texto legal un art. 130.3, un art. 130.bis y un art. 135.bis.

Los tres preceptos se integrarían, sistemáticamente, dentro del Capítulo II (*“Régimen de Funcionamiento”*) del Título VII de la LALR (*“Disposiciones comunes a las Entidades Locales”*). Esto es, dentro de los arts. 135 a 145 LALR.

Este Título VII de la LALR reproduce numerosos preceptos de la LBRL o del ROF, relativos, por ejemplo, al derecho y deber de los miembros de las corporaciones locales de asistir a las sesiones de sus órganos colegiados (arts. 115 y 116 de la LALR) y su derecho a intervenir en los debates y a votar libremente (art. 117). En particular, el Capítulo II (arts. 125 a 145) también reitera el contenido de artículos de la LBRL o el ROF sobre quorum de constitución de los plenos, quorum de votación, debate, régimen de aprobación de acuerdos, las formas de votación... (arts. 130, 134 a 137).

Por otra parte, el art. 142.1 LALR dispone que *“las reglas y requisitos generales relativos a la convocatoria y al sistema de votación del Pleno serán aplicables a los demás órganos colegiados”*. Así, en lo que les resulte aplicable por razón de sus funciones, a la Junta de Portavoces (art. 124), a la Comisión Especial de Cuentas (arts. 29 y 141), a la Junta de Gobierno Local (arts. 28.1.b) y 42 LALR, así como art. 20.1.b) LBRL), o a las Comisiones de estudio, informe y consulta (art. 30 LALR).

Al exponer lo que antecede, queremos poner de relieve que la modificación normativa proyectada pretende operar sobre un texto legal que va a mantenerse íntegramente en vigor, por lo que debe ser coherente con ese material legislativo preexistente. Y así, debe ponerse especial cuidado en evitar contradicciones internas o antinomias entre los nuevos preceptos y los ya aprobados en 2003.

D) Por otra parte, el Consejo quiere advertir que, junto a las votaciones ordinarias y nominales, la LBRL, el ROF y la LALR prevén la existencia de votaciones *“secretas”* (arts. 70.1 LBRL, 101 ROF y 136.1 LALR). Pues bien, a diferencia de lo que acontece con la emisión ordinaria y nominal del voto (que se producen de modo muy semejante tanto si se asiste presencialmente a una sesión, como si se asiste a distancia), no sucede lo mismo con los votos secretos. Quienes acudan presencialmente a una sesión pueden formalizarlos mediante el empleo de papeletas introducidas en sobres y en una urna, lo que, en principio no resultará posible para aquellos concejales que concurren telemáticamente.

Al respecto, llamamos la atención sobre el hecho de que la PL no contiene ninguna previsión relativa al procedimiento mediante el que hayan de emitirse los votos secretos o a las garantías que hayan de asegurar el carácter confidencial de esos votos. A este Consejo le queda la duda de si tal omisión es involuntaria o si, por el contrario, la intención del promotor de la iniciativa legislativa analizada es que tal extremo sea objeto de un ulterior desarrollo reglamentario. Incidiremos sobre esta cuestión al examinar el Artículo 3º de la

PL.

Por lo demás, se realizan las siguientes consideraciones en relación con preceptos concretos de la PL.

2. Observaciones sobre preceptos concretos.

A) Observación relativa a la Exposición de Motivos de la PL.-

La Exposición de Motivos no contiene referencia alguna al título competencial que habilita al legislador autonómico a aprobar la Ley cuya promulgación se pretende. Este es, como se ha indicado ya, el que resulta del art. 9.8 EAR'99.

Este Consejo, como ha hecho en otros dictámenes, insiste en la necesidad de que las partes expositivas de las disposiciones normativas contengan una referencia a la competencia estatutaria que legitima su aprobación. A título ilustrativo, y aunque no se refiera a las Propositiones de Ley, esta misma idea la expresa el Apartado I.12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22-7-2005 (BOE del 29), según el cual *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

Por lo demás, nos permitimos advertir que la Exposición de Motivos incurre en un error de cita, pues el precepto constitucional al que ha de aludir no es el art. 22 CE sino el art. 23 CE.

B) Observación relativa al Artículo 2 de la PL (nuevo art. 130.bis.1.c de la LALR).

El nuevo art. 130.bis.1 enumera que *“personas integrantes de las corporaciones locales”* podrán *“asistir a distancia por medios telemáticos a las sesiones convocadas”*.

Entre ellas, el apartado c) incluye a quienes *“se encuentren en una situación análoga a las previstas en el Estatuto de los Trabajadores para la solicitud de licencia”*.

Creemos que el precepto quiere referirse, en realidad a la *solicitud de permisos*, pues la única vez que el vigente Estatuto de los Trabajadores (TR aprobado por RD-Leg 2/2015, de 23 de octubre) emplea la palabra *“licencia”* es en el art. 53.2 ET, al reconocer al trabajador el derecho a una licencia de seis horas semanales para búsqueda de nuevo empleo en los supuestos de extinción del contrato de trabajo por causas objetivas.

Los supuestos fácticos habilitantes de la solicitud y concesión de permisos laborales,

por el contrario, están regulados en el art. 37 ET, que contempla tanto permisos por las circunstancias de hecho puntuales descritas en el art. 37.3 ET (matrimonio, fallecimiento, hospitalización o enfermedad grave de parientes, traslado de domicilio, cumplimiento de deberes públicos y personales o de funciones sindicales o de representación de personal, realización de exámenes prenatales...); como por circunstancias prolongadas en el tiempo previstas por los apartados 4, 5, 6 y 8 del art. 37 (nacimiento, adopción, guarda o acogimiento de hijos, cuidado de hijos menores de doce años o de personas con discapacidad, personas que tengan la consideración de víctimas de violencia de género...).

En definitiva, si, como parece, el redactor del texto quiere referirse a “*una situación análoga*” a las señaladas, debería modificarse la remisión realizada por el art. 130.bis.1.c).

En cualquier caso, la limitación de esta posibilidad es coherente con la doctrina constitucional en virtud de la cual, el ejercicio del voto debe hacerse de manera presencial, como núcleo de la función representativa (SSTC 169/09 y 117/12 citadas antes). En otras palabras, que el funcionamiento a distancia debe ser excepcional y han de fijarse los supuestos en los que se puede acudir al mismo.

El Tribunal Constitucional se refiere a esta excepcionalidad en las SSTC 19/2019 y 45/2019 respecto al funcionamiento telemático ordinario del Gobierno de la Generalitat, en los siguientes términos (FJ 6-B):

“6. De cuanto acabamos de exponer se infiere la singularidad del Gobierno como órgano colegiado, lo que excluye que se le puedan trasladar, sin más, las reglas generales sobre uso de medios telemáticos previstas para los órganos colegiados «administrativos», como hace la norma impugnada. Habrá actuaciones, como la remisión de la documentación preparatoria, las convocatorias o las actas, en las que el uso de medios telemáticos por el Gobierno no plantee ninguna objeción desde la óptica constitucional. En cambio, para aquellas otras que constituyen el núcleo de su función, como es la forma de celebrar las sesiones, deliberar y adoptar acuerdos, la conclusión no puede ser la misma.

(...)

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”.

Aunque la doctrina anterior se refiere al funcionamiento del Gobierno de una Comunidad Autónoma, parece que la regla de la excepcionalidad en el ejercicio del voto a distancia se puede trasladar sin problema al presente caso. Esa misma regla se exige en el art. 46.3 LBRL, y la PL respeta esa regla.

El artículo 46.3 LBRL limita la previsión excepcional a “*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”. Sin embargo, la extensión de la posibilidad de ejercicio a distancia de la función representativa se juzga ajustada a Derecho, siempre que se prevea su carácter excepcional, aunque motivada por un supuesto de hecho que no alcance el nivel catastrófico de la LBRL. En ese sentido puede verse, antes de la reforma de la LBRL, la D.A. Única del Decreto Ley 3/2020 de Extremadura de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el Covid 19.

Por otra parte, como se ha razonado ya, el proyectado art. 130.bis LALR no contraviene lo previsto por el art. 46 LBRL dado que no amplía la consecuencia jurídica establecida por ese precepto más allá del supuesto fáctico delimitado por el legislador estatal. Lo que la nueva normativa autonómica pasaría a permitir no es la constitución telemática del órgano colegiado local sino algo mucho más restringido: la asistencia telemática de un concejal o concejala a un órgano colegiado constituido presencialmente.

C) Observación relativa al Artículo 2 de la PL (nuevo art. 130.bis.2 de la LALR).

El nuevo art. 130.bis.2 PL establece que el miembro de la Corporación Local que pretenda asistir telemáticamente a una sesión de un órgano colegiado, habrá de solicitar autorización para ello al presidente *“de la sesión”* (parece querer referirse al presidente *del órgano*), debiendo pedirse dicha autorización *“al menos doce horas antes de la hora de celebración de la sesión en primera convocatoria”*.

Tal previsión resulta enteramente razonable a juicio de este Consejo, pues el funcionamiento regular de los órganos colegiados exige que este tipo de solicitudes no se formulen sorpresivamente, pocos momentos antes del inicio de la correspondiente sesión. Sin embargo, esa disposición debería completarse con otra que determinara la antelación mínima con la que ha de comunicarse al solicitante la concesión de la autorización o, sobre todo, su denegación, que, por otra parte, deberá ser motivada.

Si, como explicita la Exposición de Motivos de la PL, la reforma pretende facilitar el ejercicio de la función representativa de los miembros de las Entidades Locales, parece lógico que la denegación de la autorización se ponga en conocimiento del interesado o interesada con un margen temporal suficiente y razonable como para que pueda asistir de manera presencial a la sesión a la que ha sido convocado.

En esta misma línea, nos permitimos sugerir que tal vez resultaría oportuno exceptuar la regla general de las doce horas de antelación en aquellos supuestos en los que la imposibilidad de asistir presencialmente a un Órgano colegiado se produzca por circunstancias sobrevenidas o perentorias (piénsese, por ejemplo, en las de naturaleza climatológica), que el miembro del Órgano colegiado no haya podido prever con

antelación.

D) Observación relativa al Artículo 3 de la PL (nuevo art. 130.4 de la LALR).

El art. 130.4 PL, tras determinar que las disposiciones sobre asistencia telemática a los plenos serán aplicables obligatoriamente a los municipios de más de 1.000 habitantes, añade que también lo serán a las entidades “*de menor población cuando su desarrollo tecnológico lo permita*”.

El problema radica en determinar a quién compete decidir si el “desarrollo tecnológico” de una entidad local le permite o no poner en funcionamiento el régimen de asistencia telemática a los plenos, extremo sobre el que la PL guarda silencio. A criterio de este Consejo tal decisión debería corresponder al órgano plenario de cada entidad local, y la norma proyectada habría de establecerlo así.

La relevancia de la cuestión no es menor si se atiende al hecho de que de los 174 municipios de La Rioja, sólo 30 (un 17,24 %) superan los 1.000 habitantes.

E) Observación relativa al Artículo 3 de la PL (nuevo art. 135.bis de la LALR).

El art. 135.bis de la PL nos merece, en su conjunto, un juicio desfavorable, porque sus seis apartados parten de la base de que el voto telemático puede emitirse “*antes*” del comienzo de la sesión en la que tal voto haya de surtir efecto (art. 135.bis.4, *in fine*).

Sin embargo, tal cosa no resulta posible con arreglo a los arts. 98.1 y 98.2 ROF que determinan, con nitidez meridiana, que “*finalizado el debate de un asunto, se procederá a su votación*”, antes de la cual “*el alcalde o presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto.*” Como puede verse, la posibilidad de votar *antes* del inicio de la sesión y del debate, que es lo que pretende habilitar el art. 135.bis de la PL, resulta frontalmente contraria a esas previsiones del ROF.

En iguales términos que el art. 98.1 ROF se expresa el art. 134.1 de la propia LALR -precepto que, se recuerda, no ha de sufrir modificación alguna- de manera que, además, el proyectado art. 135.bis sería internamente contradictorio con el art. 134.1 LALR. Y también con el art. 137.1 LALR, a cuyo tenor “*los acuerdos se adoptarán, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes*”.

El propio art. 46.3 LBRL exige que se asegure “*la comunicación*” entre las personas que asisten al pleno “*en tiempo real durante la sesión*”. Por tanto, el ejercicio anticipado del derecho de voto no puede respetar la exigencia de comunicación “*durante la sesión*”.

Por obvio que resulte recordarlo, todos los órganos colegiados de las Corporaciones

Locales (y, singularmente, aquellos en cuyo seno se emiten votos para adoptar acuerdos), son órganos de naturaleza *deliberante*, y forman su voluntad mediante el contraste de las posiciones sostenidas, en relación con los distintos puntos del orden del día, por los Concejales que intervienen en tales debates. No parece necesario abundar en que esos debates constituyen una exigencia inherente a la naturaleza intrínsecamente democrática y representativa de las Corporaciones Locales, pues a través de ellos se expresa el pluralismo político (art. 1.1. CE) de la comunidad humana y social en que todo municipio consiste.

De ahí que el debate sobre un asunto deba preceder siempre a la votación relativa al acuerdo que sobre él haya de adoptar el órgano de que se trate.

Por tal razón, no resulta admisible que emita su voto sobre un asunto un concejal o concejala que no han asistido al debate, y que puedan hacerlo *anticipadamente*, como si nada de lo que se manifieste en tal debate por los restantes miembros del órgano colegiado pudiera alterar el sentido de su voto. Voto, se recuerda, que todo miembro del órgano colegiado ha de emitir “*libremente*” (art. 117.1 LALR).

Además de ser contrario al art. 98.1 ROF, desde un punto de vista puramente práctico, no alcanza a entenderse qué sentido puede tener, a la vista de los medios tecnológicos existentes en la actualidad, una disposición legislativa como la proyectada. Como señala la propia Exposición de Motivos de la PL, la “*imparable evolución digital*” y los “*canales telemáticos*” hoy existentes permiten en la actualidad desarrollar a distancia actuaciones que antes solo podían realizarse presencialmente (por ejemplo, actos procesales ante los Juzgados y Tribunales), ofreciendo tanto a quienes concurren presencialmente como a distancia, imagen y sonido en tiempo real de las personas que toman parte en dichas actuaciones y posibilidad de intervenir simultáneamente, del mismo modo en que si todas esas personas estuvieran juntas en un mismo lugar.

Pues bien, si el art. 130.bis de la PL ya va a habilitar la asistencia telemática a las sesiones de los órganos colegiados de las corporaciones locales, es lógico concluir que dentro de esa *asistencia* a distancia debe estar comprendida también la *votación* de los asuntos que se traten en la sesión. Lo que, como se ha anticipado ya, no plantea ningún problema práctico en el caso de las votaciones ordinarias y nominales, y, todo lo más, obligará a articular algún mecanismo que permita ejercer el voto en el caso de las secretas. Algo que tampoco se antoja imposible al estar ya muy ampliamente implantados los más variados recursos tecnológicos (firma electrónica, correos electrónicos corporativos, sedes electrónicas de las Administraciones) que, junto con la intervención del Secretario Municipal, permitirían la emisión de tales votos secretos en condiciones tales que aseguren la *identidad del votante*, la *autenticidad e integridad del voto emitido* y el *secreto del sentido del voto*.

Además, ese voto anticipado puede comprometer la función representativa, en la que está prohibido el mandato imperativo (art. 67.2 CE), debiendo reiterarse que el ROF, prohíbe la delegación del voto en el artículo 99.5, precisamente, para garantizar la presencia de los concejales, y la correcta formación de la voluntad a través del debate y votación de los asuntos.

F) Observación relativa a la DF. Primera de la PL (“Habilitación para el desarrollo reglamentario”).

La DF Primera de la PL indica que el Gobierno de La Rioja facilitará a las entidades locales un *“modelo de adhesión para garantizar la participación y/o votación telemática de sus órganos colegiados, determinando las tecnologías de la información y comunicación a utilizar por las entidades locales y las garantías necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones de fe pública por la Secretaría”*.

Ciertamente, no alcanza a entenderse en qué vaya a consistir tal *“modelo de adhesión”* o qué naturaleza jurídica vaya a tener.

Si la intención del redactor del texto es que tal *“modelo de adhesión”* constituya una disposición reglamentaria (como parece, al estar mencionado en una DF que luce bajo la rúbrica de *“habilitación para el desarrollo reglamentario”*), la expresión *“modelo de adhesión”* resulta completamente extraña a las categorías de reglamentos existentes en el Ordenamiento Autonómico riojano (Decretos del Consejo de Gobierno y Órdenes de los Consejeros, ex art. 31 de la Ley 4/2005). Por el contrario, su propia denominación (*“modelo de adhesión”*) parecería sugerir una nota de voluntariedad, conforme a la cual las Corporaciones Locales podrían libremente decidir si se *adhieren*, o no, a las previsiones de dicho *“modelo”*.

En fin, si lo que pretende expresar la DF Primera es que el Gobierno de La Rioja, reglamentariamente, determinará las tecnologías de la información y comunicación a utilizar por las entidades locales y las garantías necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones de fe pública por la Secretaría municipal, debería, sencillamente, indicarlo así.

Por lo demás, en relación con la expresión *“participación y/o votación”* contenida en la DF Primera, nos remitimos a lo ya razonado en relación con el art. 135.bis. La votación no puede entenderse como una actividad desligada e independiente de la asistencia a los órganos colegiados de las Entidades Locales y a los debates que en ellos se entablen.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

La Proposición de Ley es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos de la misma y, en particular, sobre el Artículo 3.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz