



Las sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y las entidades locales más allá de la crisis del COVID-19, con especial referencia a la innovadora experiencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura

The telematic sessions of the governing bodies of the Autonomous Communities and local entities beyond the COVID-19 crisis, with special reference to the innovative experience of the Autonomous Community of Extremadura

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ MUÑOZ

Junta de Extremadura

jmrodriguez1972@unex.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3108-6903>

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.13>

LABURPENA: Estatuko, autonomia-erkidegoetako eta toki-erakundeetako kide anitzeko gobernu-organoen bileretarako baliabide telematikoak erabiltzea ez zegoen legez jasota 2020aren hasieran; are gehiago, konstituzio-doktrina berriak aukera hori salbuespenetzko kasuetara mugatu zuen. COVID-19ren krisiarekin, aukera hori arautu beharra sortu da, gehienbat presazko bideak erabiliz, nahiz eta testuinguru garrantzitsuetan dagoeneko oso onartuta egon, hala nola jarduketa judizialeetan. Ildo horretan, Estatuko jarduketaz gain, Extremadurako Autonomia Erkidegoaren jarduera aitzindaria nabarmendu nahi dugu. Autonomia-erkidego horrek bere gobernu-organoeekin eta bere lurraldeko toki-erakundeekin jardun zuen Estatuak bere oinarritzko eskumena baliatu aurretik. Gainera, arauketa honek ahalbidetzen dituen berezitasun batzuk nabarmentzen ditugu, hala nola saio iraunkorak, zalantzarik gabe baliagarriak baitira aurrez aurreko bilerak egitea zaila denean.

GAKO HITZAK: Kide anitzeko gobernu-organok. Extremadurako Autonomia Erkidegoa Baliabide telematikoak. Bideokonferentzia. Toki-administrazioa. Gobernu Kontseilua. Oinarritzko legeria.

ABSTRACT: At the beginning of 2020 not only was the use of telematic means for meetings of the collegiate bodies of State government, Autonomous Communities and local entities not legally contemplated, but the recent constitutional doctrine had limited this possibility to exceptional cases. With the crisis of COVID-19, the need to regulate has all too often arisen by way of urgency,

and this possibility has already been widely accepted in contexts as important as judicial proceedings. In this sense, we highlight as a pioneering action, in addition to the state one, that of the Autonomous Community of Extremadura, which has addressed both that of its own government bodies, and that of the local authorities in its territory, before the State made use of its basic power. We also underscore some singularities that this regulation allows such as permanent sessions, undoubtedly useful in contexts where face-to-face meetings are difficult.

KEYWORDS: Collegiate government bodies. Autonomous Community of Extremadura. Telematic means. Videoconference. Local administration. Government Council. Basic legislation.

RESUMEN: No sólo no se contemplaba a inicios de 2020 legalmente la utilización de medios telemáticos para las reuniones de los órganos colegiados de gobierno del Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, sino que la reciente doctrina constitucional, había limitado esta posibilidad a supuestos excepcionales. Con la crisis del COVID-19, ha surgido la necesidad de regular, las más veces por la vía urgencia, esta posibilidad ya ampliamente admitida en contextos tan importantes como las actuaciones judiciales. En este sentido, resaltamos como actuación pionera, además de la estatal, la de la Comunidad autónoma de Extremadura, que ha abordado tanto la de sus propios órganos de gobierno, como la de los entes locales de su territorio, antes de que el Estado hiciera uso de su competencia básica. Destacamos además algunas singularidades que permite esta regulación, como las sesiones permanentes, sin duda útiles en contextos de dificultades de reunión presencial.

PALABRAS CLAVE: Órganos colegiados de gobierno. Comunidad Autónoma de Extremadura. Medios telemáticos. Videoconferencia. Administración local. Consejo de Gobierno. Legislación básica.

Trabajo recibido el 30 de abril de 2020

Aceptado por el Consejo de Redacción el 22 de junio de 2020

Sumario: I. El punto de partida: de la sobrada suficiencia técnica contrastada, al insuficiente marco jurídico a inicios de 2020. 1. El *prius* necesario: la amplia experiencia en la utilización de medios telemáticos de comunicación a distancia. 2. La situación normativa a principios de 2020. 3. La regulación para los órganos de Gobierno del Estado y las constricciones de la doctrina constitucional.—II. La celebración de sesiones de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas por medios telemáticos. La opción de la Junta de Extremadura.—III. La celebración de sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de las entidades locales: de la inicial previsión de la Comunidad Autónoma de Extremadura a la modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. 1. Antecedentes. 2. La respuesta de la Comunidad Autónoma de Extremadura. 3. La modificación de la norma básica estatal en materia local.—IV. Conclusiones más allá de la emergencia provocada por el COVID-19: una versátil y consistente regulación de la utilización de medios telemáticos por los órganos colegiados de gobierno en situaciones de crisis.—V. Bibliografía.

I. El punto de partida: de la sobrada suficiencia técnica contrastada, al insuficiente marco jurídico a inicios de 2020

1. El *prius* necesario: la amplia experiencia en la utilización de medios telemáticos de comunicación a distancia.

Parece completamente adecuado comenzar con la cita de Frosini, cuando afirma que «La Ley se escribe para que sea leída, se lee para entenderse, o sea, para interpretarse, y se interpreta para ser aplicada» (1).

El propósito del presente estudio radica precisamente en profundizar sobre los motivos y la finalidad que llevaron a las Comunidades Autónomas, y muy singularmente a la Comunidad Autónoma de Extremadura, por su perfil innovador con respecto a otras experiencias, a regular la cuestión de la celebración de las sesiones de los órganos colegiados de gobierno, tanto de la propia Comunidad Autónoma, como de los entes locales de la región por medios telemáticos no presenciales.

A estas alturas no cabe duda de que el motivo de arranque de la preocupación, de la necesidad de la regulación descansa sobre la situación de emergencia sanitaria propiciada por la propagación del coronavirus

(1) FROSINI, V.: *Teoría de la interpretación jurídica*, Ediciones Jurídicas Olejnik, Santiago de Chile, 2017, págs. 63 y 64.

COVID-19, y que provocó la declaración estatal del Estado de alarma el 13 de marzo de 2020 (2).

Toda la normativa dictada y aprobada en esas fechas cabe tildarla sin temor como legislación de emergencia, producto de esas desgraciadas circunstancias, y lógicamente motivada por esa situación.

Pero ya adelantamos que un rasgo peculiar de la normativa extremeña en la materia es que pretende proyectarse más allá del escenario temporal de la pandemia, para asentarse en el ordenamiento jurídico como una posibilidad esgrimible en otros futuros y posibles contextos de crisis debidamente justificados.

Si la justificación de base, como hemos referido, es la ocasionada por la pandemia, la justificación mediata es doble: de un lado, la más que comprobada eficacia y disponibilidad de los medios técnicos que permiten las reuniones no presenciales utilizando medios telemáticos, de otro, la ausencia de regulación alguna al efecto, ni para las Comunidades Autónomas, ni para los entes locales.

Como en tantas ocasiones, los medios técnicos de las actuales tecnologías de la información y las telecomunicaciones avanzan mucho más rápido que nuestras normas políticas y administrativas, por mucho que los operadores jurídicos nos quejemos, en muchas ocasiones con razón, de sufrir una legislación motorizada, en atinada expresión de Carl Schmitt (3).

Actualmente, los medios telemáticos como la videoconferencia por internet, sea bilateral o multilateral, son una realidad intensamente aplicada en otros ámbitos tan sensibles incluso como la Administración de Justicia, con unos resultados, más allá de la anécdota de lo puntual, óptimos, en términos de ahorro de desplazamientos, concentración de actuaciones presenciales y no presenciales con la consiguiente reducción de los plazos, garantía de inmediatez de las actuaciones y pleno respeto a las garantías procesales y de contradicción.

A este respecto, queremos traer a colación precisamente el principio fundamental contenido en la «Guía sobre videoconferencia en los procesos judiciales transfronterizos», del Consejo europeo, de completa adecuación a todos los procesos comunicativos telemáticos a distancia, y que se condensa en la expresión «true-to-life principle», traducible como el principio de «fidelidad a la realidad» (4).

(2) Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *BOE* núm. 67, de 14 de marzo de 2020, páginas 25390 a 25400.

(3) SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza (2011) [1928], págs. 209-210.

(4) Secretariado General del Consejo Europeo: *Guide on videoconferencing in cross-border proceedings*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2013, págs. 17 y ss. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/guide-videoconferencing-cross-border-proceedings/>

Y es que efectivamente, han de ser exigibles en todo caso, aquellos medios técnicos que permitan la comunicación telemática en un ambiente y con una calidad que permita emular lo más fidedignamente posible, la realidad de una reunión presencial.

Otro recurso de igual calidad y garantía digno de ser reseñado lo constituye el entorno denominado «Reúnete 2.0» (5), el Servicio Común de Reuniones Virtuales de la Red SARA (6) propiciado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y que constituye un servicio de videoconferencia a todas las Administraciones Públicas (7) cuyo objetivo es facilitar el trabajo en equipo evitando desplazamientos, reduciendo el gasto y favoreciendo la disminución de la huella de carbono.

Con esa experiencia contrastada, choca que no se haya previsto con anterioridad la posibilidad de celebrar sesiones de órganos colegiados de gobierno de otras administraciones por medios no presenciales, pero esa era la realidad hasta marzo de 2020.

2. La situación normativa a principios de 2020

Pasemos a recordar ahora el limitado marco jurídico existente antes de las normas que comentaremos en los apartados siguientes, tanto en la Comunidad Autónoma de Extremadura, como en los entes locales.

Recordemos que la Constitución establece en el artículo 147 el mandato a las Comunidades Autónomas para que diseñen sus propias instituciones de autogobierno en sus respectivos estatutos de Autonomía. Fruto de ese mandato, lo constituyen las previsiones al efecto contenidas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado por Ley orgánica

(5) *Vid.* Las especificaciones en <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/reunete>

(6) La Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas Españolas e Instituciones Europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios.

(7) Entre las funcionalidades de las que dispone este servicio encontramos:

- Videocolaboración personal: voz y vídeo multidireccional sobre IP, mensajería instantánea, compartición de archivos y aplicaciones, compartición de pizarra electrónica, control remoto, navegación conjunta, chat, grabación de sesión.
- Webcall para soportes y ayuda en línea en páginas web.
- Conexión de salas tradicionales de videoconferencia: mediante protocolo H.323/SIP.
- Fómrate: plataforma común de e-learning para formación, gestión del conocimiento y desarrollo curricular, orientado a formación formal y no formal.
- Colabora: completa el ciclo de vida de una reunión y/o formación estableciendo grupos de trabajo, redes colaborativas profesionales (Social Learning) mediante compartición de ficheros, blog, tablón, vistas, etc.
- Reproduce: permite el almacenamiento, gestión y reproducción de vídeos bajo demanda mediante streaming.

1/2011, de 28 de enero, partiendo del artículo 9.1.1, que dispone cómo la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre la creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan (8).

El artículo 15.1, por su parte, dispone que la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes a través de la Asamblea, del Presidente y de la Junta de Extremadura.

El artículo 31.1, siempre de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, indica que la Junta de Extremadura es el órgano colegiado que ejerce las funciones propias del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y que la Junta de Extremadura, reunida en *Consejo de Gobierno*, expresión esta no contenida en el Estatuto aunque tradicional en la terminología legal autonómica, está compuesta por el Presidente, los Vicepresidentes, de haberlos, y los Consejeros (artículo 34.1.)

La Ley 1/2002, de 28 de febrero, del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, contiene en sus artículos 24 a 28, la regulación de la convocatoria, *quorum*, régimen de sesiones, régimen de acuerdos y levantamiento de actas de la Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno, no contemplando en dichos artículos, aunque desde luego sin impedirlo en ningún momento, la celebración de las sesiones por medios telemáticos a distancia.

Otro tanto cabe decir de las Comisiones Delegadas del Consejo de gobierno y principal órgano de auxilio y preparación del Consejo de Gobierno, la Comisión de Secretarios Generales, regulada a su vez en el artículo 29, siguiente a los anteriores.

Ya se puso de manifiesto en normativa de desarrollo de las previsiones legales anteriores, la necesidad, por agilidad y eficacia, de articular procedimientos para que las sesiones de dichos órganos fueran realizadas, sin perder el carácter de presencial de las sesiones, por medios electrónicos. A tal fin, se dictó el Decreto 188/2010, de 1 de octubre por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios

(8) Esta competencia autonómica en materia de autoorganización ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Dicha competencia implica «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6.º), establecer cuales son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2.º), y son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y *a sensu contrario* STC 13/1988).

Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad.

Pero de nuevo nos encontramos que en el mismo no se recoge previsión alguna de la más que posible, y en algunos casos deseable posibilidad de celebrar sesiones y adoptar acuerdos de dichos órganos a distancia, por medios telemáticos, hoy en día perfectamente seguros y eficientes para estas circunstancias.

Por lo tanto, no sólo en el contexto de la crisis del coronavirus, sino en posteriores necesidades análogas, se justifica más que sobradamente la regulación que se analiza, por la que se pretende, establecer el cauce regulatorio para una ágil respuesta del Consejo de Gobierno, de sus Comisiones Delegadas y de la Comisión de Secretarios generales ante diversas situaciones de crisis que exijan la celebración de sesiones sin la presencia física de sus miembros, a través de medios telemáticos.

Respecto de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades que forman la Administración Local, ocurre otro tanto, con los perfiles que ahora diremos.

En primer lugar, constatemos lo evidente: no existe previsión legal alguna respecto de la posibilidad de celebrar sesiones de dichos órganos de gobierno en la normativa estatal básica en la materia (9). En el ámbito de las entidades que conforman la Administración Local, el artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local establece el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados representativos y de gobierno de las entidades locales, fijando la periodicidad y tipicidad de sus sesiones.

Sin embargo, nada prevé expresamente la legislación básica de régimen local respecto a la celebración de sesiones telemáticas de dichos órganos. El mismo vacío normativo de regulación específica encontramos en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

A este respecto, no obstante, debemos reseñar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. En el mismo, se contempla la posibilidad de celebrar sesiones de órganos colegiados administrativos por medios telemáticos.

Aunque con una precisión y detalle mayor, no se trata en puridad de un artículo de nuevo cuño, sino que tiene como precedente la bastante

(9) Situación legislativa que ha sido calificada de «un nuevo olvido del legislador», *cfr.* al respecto, ALAMILLO DOMINGO, I. y VALERO TORRIJOS, J., «La continuidad del gobierno municipal y la administración electrónica como medida de contingencia en la crisis del SARS-CoV-2/COVID-19», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20 de Marzo de 2020, consultado electrónicamente, LA LEY 3318/2020.

desapercibida disposición adicional primera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos(10), que como todos sabemos, pergeñaba como procedimiento especial, en confusa dualidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el preterito procedimiento administrativo por medios electrónicos(11).

El actual artículo 17 indica, en su primer apartado, que «en las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias».

Igualmente prevé el precepto, en su apartado tercero, que «Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión».

(10) Dicha disposición indica:

«1. Los órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y el 27.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. En la Administración General del Estado, lo previsto en el apartado anterior se efectuará de acuerdo con las siguientes especialidades:

- a) Deberá garantizarse la realización efectiva de los principios que la legislación establece respecto de la convocatoria, acceso a la información y comunicación del orden del día, en donde se especificarán los tiempos en los que se organizarán los debates, la formulación y conocimiento de las propuestas y la adopción de acuerdos.
- b) El régimen de constitución y adopción de acuerdos garantizará la participación de los miembros de acuerdo con las disposiciones propias del órgano.
- c) Las actas garantizarán la constancia de las comunicaciones producidas así como el acceso de los miembros al contenido de los acuerdos adoptados».

(11) Ya se criticó por la doctrina dicha dualidad de procedimientos, aspecto este corregido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que en su propia exposición de motivos reconoce que «en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones». Por todos, *cfr.* RODRÍGUEZ MUÑOZ, J.M., «Introducción y problemática del procedimiento administrativo electrónico común», *Revista de derecho de Extremadura*, ISSN 1888-5519, núm. 2, 2008, págs. 478-503 (pág. 484).

Respecto a los acuerdos, que serán adoptados por mayoría de votos, prescribe el apartado 5 que «Cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia» (12).

Evidentemente, esta previsión legal está diseñada para los órganos administrativos y no políticos o representativos, en la interpretación constitucional que establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 50/1999, de 6 de abril, referida a la aplicación de las bases del procedimiento común a los órganos colegiados de gobierno de las CCAA, y no parece, por tanto, adecuado *prima facie*, aplicar analógicamente la previsión contenida en el artículo 17.

A esta conclusión debe llegarse además por la aclaración que realiza la misma Ley 40/2015, en su Disposición adicional vigesimoprimera, Órganos Colegiados de Gobierno, cuando expresa y taxativamente dispone que «Las disposiciones previstas en esta Ley relativas a los órganos colegiados no serán de aplicación a los órganos Colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales».

3. La regulación para los órganos de Gobierno del Estado y las constricciones de la doctrina constitucional

Naturalmente este cuadro quedaría incompleto sin reseñar la primera iniciativa en el tiempo de contar con sesiones de órganos de gobierno por medios telemáticos. Nos referimos naturalmente a la previsión del Gobierno de la Nación, a resultas de la crisis originada por el COVID-19, a escasos días de la reacción autonómica que mas adelante será objeto de análisis.

La misma se contiene en la disposición final 1 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 (13), que añade una Disposición adicional tercera de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que prevé, que en situaciones excepcionales, y cuando la naturaleza de la crisis lo exija, el Presidente del Gobierno podrá decidir mo-

(12) Como oportunamente señala VALERO TORRIJOS, «se trata sin duda de una previsión legal dirigida a fijar con claridad la competencia judicial en orden a una eventual impugnación en sede judicial contencioso-administrativa». Cfr. VALERO TORRIJOS, J., «Los órganos administrativos», en GAMERO CASADO, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo II, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 2660.

(13) BOE núm. 65, de 13/03/2020.

tivamente que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios puedan celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que los 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 secreto o reservado de sus deliberaciones.

En el segundo inciso de la disposición aclara que, a estos efectos, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias y videoconferencias.

Nos interesa, llegados a este punto, aludir a la exposición de motivos de este primer Decreto-Ley de medidas para paliar los efectos del COVID-19, no solo como justificación de la previsión normativa aprobada, sino por su alusión a la doctrina constitucional que a continuación comentaremos.

Justifica el Preámbulo del real Decreto-Ley que en el contexto de la situación creada como consecuencia de la propagación del coronavirus COVID-19, la disposición final primera modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a fin de establecer la posibilidad de que el Presidente del Gobierno, en situaciones excepcionales y cuando la naturaleza de la crisis lo exija, decida motivadamente que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios puedan celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, con las debidas garantías.

Aclara continuación que dicha previsión afecta, exclusivamente, a un aspecto parcial y concreto del régimen de funcionamiento del Gobierno en tanto que órgano colegiado de dirección política, y no a elementos estructurales, esenciales o generales de su organización y funcionamiento (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4).

Y continúa explicando el expositivo que los términos de la citada modificación son respetuosos con el principio subyacente al artículo 97 de la Constitución, conforme al cual la reunión presencial del Gobierno debe ser la regla general, puesto que, en línea con lo señalado en la reciente STC 45/2019, de 27 de marzo (14) (FJ 6 B), la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos a distancia debe reservarse para casos justificados, excepcionales y con las oportunas garantías.

Y es que el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en esa sentencia sobre la celebración no presencial del go-

(14) SENTENCIA 45/2019, de 27 de marzo (BOE núm. 99, de 25 de abril de 2019). Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25890>

bierno autonómico, en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

En dicho Fundamento jurídico sexto, la sentencia expone los límites de la constitución y celebración de sesiones no presenciales de órganos de gobierno de las administraciones. Defiende *ab initio* el Alto tribunal, como ya hemos destacado anteriormente «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”, (...). 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».

De esta manera, el TC concluye⁽¹⁵⁾, con carácter general, que para los órganos colegiados de Gobierno y representación «El ejercicio de sus funciones, sin temor a interferencias externas, la propia seguridad de sus miembros, la libertad con que deban afrontar su participación en los debates y deliberaciones y el secreto que deben preservar respecto de estas pueden no quedar protegidas en una reunión a distancia con las mismas garantías que en una presencial».

Dicho lo anterior, el TC consiente que, fijada la regla ordinaria de la presencialidad, se celebren sesiones a distancia, supeditando esta posibilidad a la necesidad y excepcionalidad: «la regla que hemos inferido de la naturaleza de este órgano, plasmada en concretos preceptos del bloque de la constitucionalidad, es que *tal forma de constituirse y celebrar sesiones debe ser la excepción, motivada por circunstancias cualificadas y con las oportunas garantías*».

Así las cosas, resulta evidente que esa naturaleza de excepcionalidad debe presidir cualquier regulación, comenzado por la del Gobierno de la nación y siguiendo, como veremos a continuación, con las que abordan la materia para las Comunidades Autónomas y los entes locales.

(15) Con oportuna cita a la muy próxima en el tiempo Sentencia 19/2019, de 12 de febrero (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019).

II. La celebración de sesiones de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas por medios telemáticos. La opción de la Junta de Extremadura

De esta manera, surge la necesidad y la conveniencia, en el contexto de la crisis de 2020, de que la Comunidad Autónoma de Extremadura, aborde la normativa con rango legal que dé cobertura a esta importante y necesaria cuestión.

Y ello se realiza a través de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de entidades locales prevista en el artículo 9.1.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, y en el marco de lo previsto en el artículo 53.2 de nuestra norma institucional básica, que prevé que, en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial(16). Así, la norma, aprobada por Decreto-Ley regula la convocatoria, constitución y régimen de las sesiones de los órganos colegiados representativos y de Gobierno de las entidades que forman la administración local de la Comunidad Autónoma de Extremadura por medios telemáticos en situaciones de crisis y la posibilidad de quedar constituidos y celebrar sesiones por esta vía de manera permanente en estos períodos de crisis.

Su regulación se realiza mediante el Decreto 20/2020, de 25 de marzo, por el que se regula la celebración telemática del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y su constitución con carácter extraordinario y permanente durante el período necesario para la gestión de situaciones de crisis(17).

Nótese en primer lugar, que la norma habla en todo momento de medios, sistemas o sesiones «telemáticas», prefiriendo esa expresión a la de «medios electrónicos» utilizada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. No parece incorrecta ni inadecuada la elección, toda vez que sin duda la elección terminológica de la ley básica estatal se arrastra por

(16) La noción de competencia exclusiva, sea en manos del Estado, sea en las de las Comunidades Autónomas, es un concepto en crisis y sometido a continua revisión. Así, la doctrina constitucional ha advertido del «sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo “exclusivo” se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados» (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre). De manera que no es reprochable incluso que la Constitución española hable en una misma materia de competencia exclusiva, y que un Estatuto de Autonomía tilde a esa misma materia igualmente de exclusiva, toda vez que el Tribunal Constitucional ha determinado que «es evidente (...) que la operación jurídica de sumar competencias exclusivas da por resultado su transformación en compartidas» (Sentencia del Tribunal Constitucional 135/1995, de 5 de octubre).

(17) *DOE* núm. 64, miércoles, 1 de abril de 2020.

inercia del anexo de definiciones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, derogado precisamente por la Ley 39/2015 en su disposición derogatoria única 2.b). En dicho anexo, recordemos, de 2007, se elucidaba que por medios electrónicos había que entender aquel «Mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras», sin duda una definición muy superada y entendemos menos explicativa que la propia de la palabra «telemática» ofrecida por el Diccionario de la Real Academia, que se define como «Aplicación de las técnicas de la telecomunicación y de la informática a la transmisión de información computarizada».

En otro orden de cosas, debemos destacar que, aunque a nadie escapa que el detonante de la norma sea la situación de crisis provocada por la pandemia de coronavirus, evidentemente de manera consciente se ha querido desvincular de ese precedente para que su inserción en el ordenamiento lo sea con carácter permanente y no pueda interpretarse como normativa de emergencia, en términos de excepcionalidad, por lo que ni en el título se hace referencia a la situación de crisis que primariamente justifica la norma, ni en su expositivo se vincula la norma a esa particular emergencia sanitaria, sino que en todo momento se hace referencia a «situaciones de crisis, en las que resulta difícil o incluso contraproducente las reuniones presenciales, cuando cobran mayor relieve las reglas que permiten la celebración de sesiones por medios telemáticos, con el fin de obtener la máxima eficiencia y celeridad en la toma de decisiones de órganos colegiados políticos».

Así, afirma dicho expositivo que con esa norma, se pretende «establecer el cauce regulatorio para una ágil respuesta del Consejo de Gobierno, de sus comisiones delegadas y de la Comisión de Secretarios generales ante diversas situaciones de crisis, actuales o futuras, que exijan la celebración de sesiones sin la presencia física de sus miembros, a través de las plataformas de trabajo en grupo de las que ya dispone la Junta de Extremadura y que están siendo utilizadas de manera intensiva en situaciones de teletrabajo».

Por todo ello, en el ejercicio de la facultad de autoorganización prevista en el artículo 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, y según lo dispuesto en el artículo 90.2 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a propuesta conjunta de la Presidencia y de la Vicepresidenta Primera y Consejera de Hacienda y Administración Pública, y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en reunión celebrada el 25 de marzo de 2020, se aprueba dicha norma.

Nótese una consideración que conviene hacer con respecto a las normas autonómicas referidas a los órganos de gobierno de la región y de los entes locales.

Aunque el Decreto que regula las sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma se publicó el día 1 de abril de 2020, y el Decreto-Ley 3/2020, de 25 de marzo, que hace lo propio con las entidades locales se publicó el 27 de marzo, debemos entender que ambas normas surgieron en el mismo momento, habiéndose deliberado ambas normas en el mismo Consejo de Gobierno.

Descendiendo ya a su articulado, el reglamento autonómico permite que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, cuando así lo acuerde motivadamente el Presidente de la Junta de Extremadura, pueda celebrar sesiones no presenciales, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios telemáticos, en particular, en situaciones nacionales o autonómicas de crisis.

A tal efecto, continúa la norma, la Administración de la Junta de Extremadura asegurará la comunicación por sistemas telemáticos entre los miembros de dicho órgano en tiempo real durante las sesiones, disponiéndose los medios de seguridad necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones.

Respecto de los medios que pueden utilizarse para las sesiones telemáticas, el decreto recoge que se consideran medios telemáticos aptos para la celebración a distancia de las sesiones del Consejo de Gobierno, las plataformas digitales de trabajo en grupo incluidas dentro del entorno de aplicaciones «TENTUDÍA» de la Junta de Extremadura, y en particular la aplicación de networking TEAMS (18).

No obstante la mención expresa a dichas plataformas, con buen criterio y pensando sin duda en avances tecnológicos venideros, la disposición final primera del propio Decreto, permite que se puedan habilitar por la Presidencia de la Junta (entendemos que mediante Decreto del Presidente) otros medios telemáticos aptos para la celebración a distancia de las sesiones del Consejo de Gobierno, de la Comisión de Secretarios Generales y, en su caso, de las Comisiones Delegadas; y en particular, otras plataformas digitales de trabajo, de acuerdo con los criterios técnicos que marque la Consejería competente en materia de tecnología de la información y comunicación.

Por su parte, respecto de la Convocatoria y asistencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por medios telemáticos, el Decreto

(18) Aplicación de trabajo en grupo que permite chat, transferencia de archivos, audio y videoconferencia, integrada en la suite Office 365, suscrita y personalizada por la Junta de Extremadura como TENTUDÍA, y perteneciente a Microsoft Corporation, One Microsoft Way, Redmond, WA 98052-7329. Disponible en <https://www.microsoft.com/es-es/microsoft-365/microsoft-teams/group-chat-software>

dispone que las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Gobierno serán convocadas por orden del Presidente de la Junta de Extremadura mediante convocatoria cursada por el titular de la Secretaría General de la Presidencia de la Junta de Extremadura, por los medios oficiales o telemáticos que sean necesarios. Dicha convocatoria se realizará mediante la inserción telemática correspondiente, con expresión del orden del día, fecha y hora de inicio. Igualmente, será remitida por el correo electrónico oficial a los componentes del Consejo de Gobierno, con al menos, cuarenta y ocho horas de antelación a la celebración de la sesión, salvo que por razones de urgencia resulte imposible. En relación con la constitución del órgano y la toma de decisiones, el Decreto distingue dos supuestos:

De un lado, el Consejo de Gobierno por medios telemáticos se considerará válidamente constituido cuando confirmen por medios electrónicos su asistencia el Presidente y al menos la mitad de los titulares de las Consejerías.

De otro, como una suerte de especialidad de la especialidad, y sin perjuicio de lo anterior, por razones de emergencia, se podrá constituir el Consejo de Gobierno en sesión virtual y extraordinaria permanente. A tal efecto, la asistencia al mismo se acreditará mediante la confirmación escrita en la aplicación de trabajo en grupo, de al menos el Presidente y dos terceras partes de los titulares de las Consejerías, de lo que dará fe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

Dos precisiones hay que hacer llegados a este punto. En primer lugar, que de conformidad con lo ya previsto en el Decreto 188/2010, de 1 de octubre por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad, a los efectos de acreditación de la identidad de los participantes en las sesiones telemáticas (19), serán válidos los sistemas de firma electrónica siguientes:

- a) Firma basada en certificado electrónico de empleado público.
- b) Firma basada en el Documento Nacional de Identidad electrónico.
- c) Firma basada en los sistemas de firma electrónica emitidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (20).

(19) Adviértase que en virtud de lo previsto en el artículo 6 del Decreto objeto de análisis, ese Decreto 188/2010 se constituye en normativa supletoria del ahora comentado.

(20) Como resulta obligado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y en el Reglamento UE núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

De otro lado, respecto de la obligación de comprobar la asistencia e identidad remota de los miembros, con el fin de garantizar el contenido íntegro de las comunicaciones así como la identificación del remitente y destinatario de las mismas, mediante técnicas de autenticación adecuadas, aunque la norma no lo recoja, existen varios métodos para acreditar dicha identidad. Uno simple, que proponemos, sería que el titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno extienda un acta de presencia en formato PDF firmado digitalmente y lo ponga a disposición de todos los presentes en la plataforma, en el momento de inicio de la sesión.

Dicha acta de presencia sería firmada digitalmente por todos los asistentes, comenzando por el Presidente, y siguiendo sucesivamente por los titulares de las Consejerías por un orden, pongamos por caso, el alfabético del primer apellido. Cuando el documento estuviera firmado digitalmente por todos los presentes en la sesión, comprobada la existencia de quorum, el Presidente abriría la sesión.

Debemos parar mientes, por otro lado en la novedosa figura de la «sesión permanente». Esta posibilidad incluye a nuestro parecer, la opción de que la sesión, iniciada en un momento determinado, permanezca continuamente abierta en el tiempo, sin límite de duración, hasta que se ponga fin a misma por parte del Presidente, levantando la sesión, aunque la norma no haga referencia a este momento final.

La idea no es desconocida, al menos en el plano teórico. Ya CERRILLO I MARTÍNEZ sostuvo que el principio de unidad de acto no quiebra por «el hecho de que una sesión de un órgano colegiado se desarrolle de forma virtual a lo largo de un amplio período de tiempo (...) siempre y cuando se garantice el desarrollo unitario de la sesión, se mantengan el *quorum* establecido y, al fin y al cabo, se trabaje sobre los asuntos incluidos en el orden del día que rige aquella sesión» (21).

Continúa el Decreto analizado precisando que las decisiones y acuerdos del Consejo de Gobierno por medios telemáticos se adoptarán mediante la oportuna deliberación y sin votación formal.

Con el fin de dotar a la adopción de acuerdos de un suficiente grado de formalidad y fehaciencia, prevé la norma que cuando el Presidente considere concluida la deliberación sobre un asunto del orden del día, expresará el resultado de la misma, mediante la comunicación escrita en la aplicación utilizada, de la fórmula siguiente: «Se aprueba la moción. Que por el Secretariado del Consejo de Gobierno se dé curso y levante acta

(21) Vid. CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Órganos colegiados electrónicos», en GAMERO CASADO E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menos, 2008, págs. 523 a 552 (pág. 548).

de la misma». Aunque *a priori* pareciera el formulismo anterior un ritualismo innecesario, parece que la norma trata de ofrecer una garantía clara y concreta de anuencia presidencial en la formación de la voluntad del órgano.

Esto se compadece y armoniza con la naturaleza de la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en particular, y con los gobiernos autonómicos en general.

Resulta un lugar común en la doctrina hablar de la preeminencia del Presidente de la Comunidad Autónoma en detrimento de la forma colegial de gobierno, llegándose a hablar de «Gobierno de Canciller», ejerciendo el Presidente una posición dominante, sin llegar a perder el Consejo de Gobierno su condición de órgano colegiado (22).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, esta naturaleza se ve subrayada adicionalmente por el contenido del artículo 25.2 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que prescribe que «Las decisiones y acuerdos del Consejo de Gobierno se adoptarán mediante la oportuna deliberación y sin votación formal. Cuando el Presidente considere concluida la deliberación sobre un asunto del orden del día, expresará el resultado de la misma».

Esta característica, como afirma SORIANO GARCÍA, «sitúa al Presidente por encima de la clásica definición del Gobierno como un colegio en el que se Presidente es un *primus inter pares*. Muy lejos de dicha postura, la institución dispone de fuerza *a se stante* por encima desde luego de los meros poderes de coordinación del equipo de gobierno» (23).

Aclara la norma a renglón seguido que serán válidas las intervenciones escritas, orales o mediante combinación de imagen y sonido, a decisión de los intervinientes, siempre que el medio elegido resulte idóneo para la expresión de la voluntad de los miembros, y añade la cautela de que las deliberaciones emitidas en Consejo de Gobierno por medios telemáticos tendrán carácter reservado y secreto, estando obligados sus componentes a mantener dicho carácter, aun cuando hubieran dejado

(22) Por todos, CORONA FERRERO, J., «El presidente y el gobierno de las Comunidades Autónomas», en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y GARCÍA MEXÍA, P. (dir.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 287-350 (pág. 345).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de la misma opinión, *cfr.* LÓPEZ GUERRA, L., «La organización de los poderes públicos autonómicos. La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ed. Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005, págs. 135-146 (pág. 140).

(23) SORIANO GARCÍA, J.E., «Organización Administrativa», en BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir.), *El Derecho de Extremadura, op. cit.*, págs. 167-175 (pág. 171).

de pertenecer a la Junta de Extremadura. Dicha obligación se extiende, como procede, a las demás autoridades y funcionarios que en ejercicio de sus funciones tengan acceso a los medios telemáticos utilizados.

Asimismo, se explica, que la documentación que se presente a la Junta de Extremadura reunida en Consejo de Gobierno por medios telemáticos tendrá carácter reservado y secreto, salvo que éste decida hacerla pública.

Como no podría ser de otra manera, indica el reglamento comentado que por el secretariado del Consejo de Gobierno se levantará acta de las sesiones no presenciales, y formalizará los certificados de los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno y de dichas actas de las sesiones en la forma dando curso oficial pasa su ejecución.

A través de la Disposición adicional primera, siempre del referido Decreto autonómico, se regula la convocatoria, constitución y régimen de las sesiones de la Comisión de Secretarios Generales por medios telemáticos en situaciones de crisis. A tal efecto, dicho órgano será convocado por quien desempeñe su Presidencia. La convocatoria, con expresión del orden del día, será remitida por la Secretaría de la Comisión mediante correo electrónico oficial a los miembros de la misma, previéndose además que podrán, asimismo, celebrarse sesiones de la Comisión por medios telemáticos, sin convocatoria previa, con el fin de elevar asuntos al Consejo de Gobierno cuando así lo decida la Presidencia y se confirme la asistencia telemática de las dos terceras partes de sus componentes, incluidas la Abogacía General y la Intervención General. Podrá reunirse, igualmente, por estos mismos medios, con carácter extraordinario, cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen o lo solicite la mitad más uno de sus componentes, previa convocatoria de la Presidencia.

Se prescribe además que, cuando la especialidad de los asuntos a tratar o la importancia de éstos así lo requiera, y sólo a los efectos de informar, a propuesta del titular de la Consejería competente podrán asistir a las reuniones telemáticas de la Comisión de Secretarios Generales, expresamente convocados por la Presidencia, otras autoridades o funcionarios de la Junta de Extremadura para que informen sobre aquéllos.

Se utilizarán para las sesiones por medios telemáticos las mismas plataformas digitales de trabajo en grupo previstas para la celebración de sesiones telemáticas del Consejo de Gobierno, antes citadas.

Y por último, en la Disposición adicional segunda, se regula análogamente la celebración de Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno por medios telemáticos en situaciones de crisis, con una remisión *in toto*, a lo previsto para el propio Consejo de Gobierno en el Decreto.

III. La celebración de sesiones telemáticas de los órganos de gobierno de las entidades locales: de la inicial previsión de la Comunidad Autónoma de Extremadura a la modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local

1. Antecedentes

Dos antecedentes son dignos de destacar antes de pasar a comentar la iniciativa legislativa autonómica extremeña en materia de régimen local y la respuesta mimética estatal que siguió.

De un lado, ante la necesidad de articular el procedimiento telemático en los órganos de gobierno de los entes locales, por parte de la dirección general de régimen jurídico autonómico y local de la Secretaría de Estado de Política Territorial dependiente del Ministerio de política territorial y función pública, se dictó el 21 de marzo de 2020 la «Nota informativa sobre la posibilidad de que los órganos representativos locales y de gobierno (plenos, juntas de gobierno, comisiones de pleno), así como otros órganos colegiados locales (como juntas de contratación) puedan reunirse de manera telemática y adoptar acuerdos durante el estado de alarma» (24).

En dicho informe, ante la falta de previsión expresa legal, y con la apoyatura básica de la aplicación analógica del meritado artículo 17 de la Ley 40/2015, se concluye que por «las Entidades Locales que no han adoptado medidas al respecto y que, no cuentan con previsiones *ad hoc* en su Reglamento Orgánico: Se adopte, por los Órganos de Gobierno, iniciativa de acuerdo o moción —a consensuar previamente con los Portavoces de los Grupos representados en el Pleno— para sometimiento al mismo de propuesta sobre inclusión de modificación, o revisión de previsiones normativas en el Reglamento Orgánico de la Entidad Local, relativas a aplicaciones destinadas a la preparación de las sesiones de los Órganos colegiados, para el desarrollo de las sesiones, con especial referencia a la posibilidad de voto electrónico (urna electrónica) en caso de no presencia justificada de alguno o algunos integrantes en el lugar de celebración de la sesión del órgano colegiado; aplicaciones para la documentación de los actos de los Órganos colegiados; etc.».

Si nos fijamos, se trata de una magra recomendación que dista mucho de suponer un anclaje sólido para permitir la constitución y celebración de sesiones íntegramente no presenciales y telemáticas, con lo que no resolvía en puridad un asunto que a todas luces debía de tener una respuesta legislativa.

(24) Disponible en http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/nota_informativa_sobre_la_posibilidad_de_que_los_organos_representativos_locales_y_de_gobierno_plenos_juntas_de_gobierno_comisiones_de_pleno_asi_como_otros_organos_colegiados_locales_como_juntas_de_contrata.pdf

Y la primera respuesta legislativa vino de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que en la Disposición adicional tercera del Decreto-Ley 7/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, de salud y gestión de residuos sanitarios, de transparencia, de transporte público y en materia tributaria y económica, ha regulado cabalmente la materia en el ámbito de sus entes locales:

«1. Los órganos colegiados de las entidades locales de Cataluña pueden constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos a distancia, cuando concurren situaciones de fuerza mayor o de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades públicas. A estos efectos, la convocatoria de las sesiones deberá motivar la concurrencia o mantenimiento de la situación que justifica excepcionalmente la celebración a distancia.

2. En las sesiones que se celebren a distancia, los miembros de los órganos colegiados pueden encontrarse en diferentes lugares, siempre que se asegure por medios electrónicos, considerando también como los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros, y de las personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones y el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

3. Los medios electrónicos empleados deben garantizar que no se produzcan interferencias externas, la seguridad de las personas miembros, el mantenimiento del quórum de constitución, la libertad en la participación en los debates y deliberaciones, y el secreto de estas.

4. A efecto de garantizar el carácter público de les sesiones se deberá prever su difusión por medio de cualquier mecanismo audiovisual o digital» (25).

El expositivo de dicha norma nos aclara su sentido y significado, aun con alguna expresión extraña, como la apelación al mantenimiento de «valores superiores», que no se explican con precisión: «visto que en casos de fuerza mayor o por preservar valores superiores, se debe posibilitar que las sesiones de los órganos colegiados de las administraciones locales de Cataluña y de los órganos de asistencia y apoyo se puedan celebrar a distancia, con sujeción en todo caso a estrictas reglas que garan-

(25) *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 8089-19.3.2020.

ticen el ejercicio de las funciones que les corresponden, lo que, vista la situación de pandemia declarada por la Organización Mundial de Salud en relación con el coronavirus causante del COVID-19, obliga, como situación de extraordinaria y urgente necesidad, a introducir una regulación que permita que las reuniones de los órganos colegiados de las administraciones locales se puedan celebrar a distancia, en situaciones excepcionales que, preservando la no puesta en riesgo de la salud de las personas, permitan que los órganos de Gobierno y de apoyo y asistencia de los municipios que le son propios puedan funcionar ordinariamente».

2. La respuesta de la Comunidad Autónoma de Extremadura

Con las referencias anteriores, y al tiempo que se tramitaba el Decreto correspondiente a los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad Autónoma, el ejecutivo autonómico aborda la tarea de regular para los entes locales de su territorio, la posibilidad, como sabemos no prevista entonces en la normativa local, de reuniones telemáticas de sus órganos de gobierno.

A tal efecto, introduce en el Decreto-Ley autonómico 3/2020, de 25 de marzo (26), 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, una Disposición adicional única intitulada «Convocatoria, constitución y régimen de las sesiones de los órganos colegiados representativos y de Gobierno de las entidades que forman la administración local de la Comunidad Autónoma de Extremadura por medios telemáticos en situaciones de crisis».

En primer lugar, prescribe tal disposición que los órganos colegiados representativos y de Gobierno de las entidades locales de Extremadura, podrán constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos a distancia.

Y ello lo condiciona a dos circunstancias concurrentes, con el fin de adecuar, como hemos visto, esta posibilidad a la doctrina constitucional:

- que tenga carácter excepcional y
- que fuese necesario para garantizar el funcionamiento de las instituciones locales.

Igualmente, como subcriterio de lo anterior, cuando concurren situaciones de crisis con grave riesgo colectivo, catástrofes, calamidades públicas o cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 116 de la

(26) *DOE* de, 27 de marzo de 2020 12317 número 61.

Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dichos órganos podrán constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos a distancia, en sesión virtual y extraordinaria permanente. A estos efectos, la convocatoria de las sesiones deberá motivar la concurrencia o mantenimiento de la situación que justifica excepcionalmente la celebración a distancia y su carácter de sesión permanente.

En los dos casos, las sesiones se celebrarán a través de sistemas tecnológicos de videoconferencia o similares que garanticen la seguridad tecnológica, la identidad de los miembros, y de las personas que los suplan, la participación de todos los miembros en condiciones de igualdad, los requisitos de *quorum*, la validez de su realización, debates y de los acuerdos que se adopten.

En una redacción similar a la ya vista para los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma, se expone que serán válidas las intervenciones escritas, orales o mediante combinación de imagen y sonido, a decisión de los intervinientes, siempre que el medio elegido resulte idóneo para la expresión de la voluntad de los miembros y se garantice el contenido de sus manifestaciones y el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión.

Concluye la previsión normativa de la disposición adicional con una mención a que, al efecto de garantizar el carácter público de las sesiones, norma general prevista en el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (27), que se deberá prever su difusión por medio de cualquier mecanismo audiovisual o digital.

Así las cosas, pese a lo que consideramos una iniciativa muy oportuna y ágil de la Comunidad Autónoma extremeña que, al amparo de sus competencias en materia local, regula una especialidad en su territorio que colma la evidente laguna de la norma estatal básica.

La práctica de la Comunidad Autónoma es perfectamente posible y admitida por la doctrina constitucional. Lo explica con claridad MUÑOZ MACHADO: «la potestad legislativa concurrente permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas en el marco o con el límite de lo que establezca la legislación básica del Estado, si existe. Pero la inexistencia de esa legislación no modifica ni priva a las Comunidades Autónomas».

(27) En su redacción dada por la por el art. 1.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En este precepto se indica que «Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta. No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local».

mas de sus competencias, de modo que pueden usar su legislación para formular libremente las políticas que en cada sector material les parezcan más pertinentes. Las bases son, pues, un límite a los contenidos posibles de la legislación autonómica, pero esta no constituye necesariamente un desarrollo formal de aquellas» (28).

3. La modificación de la norma básica estatal en materia local

No se nos escapa que la solución autonómica al problema de las sesiones a distancia de los órganos de gobierno locales dista de ser óptima, al suponer la posible coexistencia de diecisiete normas al respecto en una materia que, *a priori*, debería tener una solución unificada y entrar a formar parte del mínimo común normativo (29) que constituye la legislación básica estatal.

Ese mismo criterio debió imponerse con rapidez, toda vez que la reacción estatal, aunque no tan rápida como cabría esperar, llegó en cuestión de días.

De hecho, el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo (30), por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, dispuso una disposición final segunda a través de la cual se añade un nuevo apartado 3 al artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para colmar la laguna que nos ocupa.

Justifica su exposición de motivos dicha modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en la consabida circunstancia de que «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».

La redacción de la adición final al referido artículo 46 establece que «en todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación

(28) Vid. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IX, *La Organización Territorial del Estado II*, Ed. BOE, Madrid, 1.ª ed. 2015, pág. 140.

(29) Entre otras, SSTC 32/1981, 1/1982, 32/1983, 48 y 49/1988 o 69/1988.

(30) BOE núm. 91, de 1 de abril de 2020, págs. 27885 a 27972.

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 (31).

(31) Sobre el desarrollo de las sesiones telemáticas, ALMONACID LAMELAS diseña un concreto *va-demécum* de su funcionamiento:

«Cuestiones previas. Todos y cada uno de los integrantes del Pleno deben tener testado y asegurado, con anterioridad, el acceso a la aplicación elegida para llevar a cabo la tele reunión. Asimismo deberán estar en disposición física y técnica de tele conectarse, haciéndolo a más tardar hasta 5 minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. (...).

Inicio de la sesión. Llegada la hora de inicio, y una vez constatado el quórum por parte del secretario/a, el Alcalde iniciará la sesión. En cuanto al lugar de celebración, la realidad obliga a indicar en el acta que el Pleno se celebra telemáticamente, la misma excepcionalidad que justifica este tipo de modalidad de sesión, también justificaría la omisión de un elemento esencial en las actas, como es la indicación de lugar de celebración. En cuanto al quórum, se requiere, como es natural, la asistencia del propio Alcalde/Presidente y de la mitad más uno de los concejales o diputados, además por supuesto del fedatario público. Es este quien debe dar fe, precisamente, de la identidad de los miembros de derecho de la Corporación, (...) El Alcalde tomará la palabra al inicio de cada punto, moderando el turno de intervenciones y cediendo a su vez la palabra a los concejales que así lo soliciten de forma inequívoca, a fin de que se desarrolle el debate con normalidad de acuerdo con las reglas generales reguladoras del desarrollo de los Plenos, establecidas tanto en legislación de régimen local como en el ROM. En este sentido, salvo por las especialidades que implican los medios telemáticos, se debe procurar en la medida de lo posible que el Pleno sea "normal".

Votación remota. (...) se aconseja utilizar un sistema de votación individual, ciertamente más lento pero mucho más seguro, que puede consistir en que el Alcalde pregunte y en su caso repregunte uno a uno a los concejales el sentido de su voto (a favor, en contra o abstención), dando tiempo a que el secretario visualice y/o escuche dicho sentido y apunte, uno a uno, el parecer de los miembros de la Corporación. Después de sumar cada una de las opciones puede ser el mismo secretario el que informe en voz alta del quórum obtenido (y si se entiende aprobado el acuerdo), sin perjuicio de que probablemente es conveniente que el Alcalde lo proclame con posterioridad en voz alta.

Acta y acta audiovisual. (...) la herramienta y la tecnología habilitada lo permite, podría incluso retransmitirse la sesión, en *streaming*, para la ciudadanía, cumpliendo así con el principio de publicidad y compensando la imposibilidad de que asista público (...). También se recomienda absolutamente la grabación de la sesión a través de la herramienta correspondiente de la aplicación utilizada. Dicha grabación se insertará posteriormente, en su caso, en el programa de gestión de videoactas, generando el documento audiovisual correspondiente. En un modelo de mínimos, el secretario simplemente tomará sus notas y elaborará un acta por escrito de los acuerdos adoptados y lo acaecido en la sesión».

Vid., ALMONACID LAMELAS, V., «Sobre la posibilidad de celebrar Plenos íntegramente telemáticos durante el estado de alarma, y cómo hacerlo», Publicado el 18 de marzo de 2020, en el blog «Nosoloaytos», y disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/03/18/sobre-la-posibilidad-de-celebrar-plenos-integramente-telematicos-durante-el-estado-de-alarma-y-como-hacerlo/>

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».

Varias consideraciones tenemos que realizar al respecto. En primer lugar, en cuanto a la relación con la norma autonómica extremeña preexistente en el tiempo, nos encontramos sin duda con una ampliación del ámbito de lo básico, con el consiguiente desplazamiento e inaplicación de la norma autonómica en caso de contradicción con la nueva norma básica (32).

En segundo lugar, vemos que el articulado, aunque concomitante en buena parte con la norma autonómica, difiere en dos aspectos que debemos remarcar.

Por un lado, es más exigente la norma estatal, y debemos inferir que debe aplicarse, y por ende sustituir el predicado autonómico, a la hora de establecer los presupuestos habilitantes para permitir las sesiones a distancia:

La norma estatal exige la confluencia de los siguientes factores:

- a) situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas
- b) que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial.

Insistimos, estimamos que en este caso, la norma básica, con sus supuestos más rígidos y exhaustivos, contradice la norma autonómica, que recordamos sólo establecía como requisitos genéricos, la excepcionalidad y necesidad para garantizar el funcionamiento de las instituciones locales, por lo que la norma autonómica debe ceder e inaplicarse en base a esa extensión del ámbito material de lo básico.

De otro lado, la norma estatal básica, no prevé un supuesto como el especial recogido en la norma autonómica, de constitución de las sesiones telemáticas con carácter permanente, para las que se exigen unos requisitos incluso más exigentes que el supuesto general estatal, por lo que

(32) De nuevo, nos apoyamos en la conclusión al respecto de MUÑOZ MACHADO, S., «Las Comunidades Autónomas no están obligadas, para ejercer sus competencias de desarrollo legislativo, a esperar a que se dicte una específica legislación básica; lo que es básico en cada materia pueden deducirlo de la legislación vigente y, respetando esas reglas básicas, dictar a continuación las normas de desarrollo que tengan por conveniente.

(...) las Comunidades Autónomas, al deducir de la legislación vigente los principios que consideran esenciales o básicos, sustituyen una función que corresponde al legislador estatal. Aunque una ley básica posterior tendría el efecto de desplazar cualquier norma autonómica que la contradijera, las anticipaciones autonómicas a la legislación básica siempre tienden a producir un efecto de desagregación y heterogeneidad regulatoria (...), *op. cit.*, pág. 139.

entendemos, bien pudiera mantenerse vigente, ante la no regulación de este aspecto por la norma básica (33).

Recordemos que, al respecto, la norma autonómica permitía esta peculiaridad «cuando concurren situaciones de crisis con grave riesgo colectivo, catástrofes, calamidades públicas o cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio».

IV. Conclusiones mas allá de la emergencia provocada por el COVID-19: una versátil y consistente regulación de la utilización de medios telemáticos por los órganos colegiados de gobierno en situaciones de crisis

A estas alturas, nadie duda de que nos encontramos en la era del teletrabajo. Pero han sido las desgraciadas circunstancias de una pandemia global, como la provocada por el coronavirus COVID-19, las que han supuesto un auténtico *tour de force* en lo relativo a la capacidad que las instituciones públicas y las empresas son capaces de responder masivamente al reto que supone este nuevo paradigma (34) del trabajo a distancia.

Como reflexión final, creemos conveniente subrayar que no nos encontramos ante leyes meramente transitorias en un contexto de crisis y emergencia como la causada por el COVID-19, sino de leyes que responden a una necesidad que ha quedado constatada con la crisis antes dicha, pero que proyectan su utilidad ante posibles nuevos escenarios que hagan conveniente la utilización de un recurso disponible y altamente conveniente.

Recordemos, que la clave de bóveda de la construcción a la que hemos asistido reside en el concepto de necesidad, que justifique la excepcionalidad. Esto es, que concurriendo circunstancias excepcionales que

(33) Aplicamos aquí el ya clásico sentido del *preemption* que adelantó GARCÍA DE ENTERRÍA, «El efecto de preclusión (*preemption* en el Derecho norteamericano, *Sperrwirkung* en los federalismos germánicos) es aquel que se produce cuando la norma básica estatal ha situado en el primer círculo, o círculo material de interés general, una determinada regulación como propia del Estado en su integridad; desde ese momento esa regulación queda “cerrada”, precluida, a la competencia normativa autonómica. La Sentencia constitucional de 7 de abril de 1983 ha sido explícita en reconocer este efecto: las bases “poseen un sentido positivo y otro negativo”; así como el primero marca los principios a desarrollar por la norma autonómica, el «sentido —negativo... constituye el límite dentro del que tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias». GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102. Enero-diciembre 1983, págs. 213-291 (pág. 244).

(34) Entendemos por paradigma, siguiendo a EDGAR MORIN, «la relación lógica entre los conceptos clave que regulen todas las teorías y discursos que dependen de él». MORIN, E., *Introducción a una Política del hombre*, Gedisa, Madrid, 2002, pág. 138.

impidan o desaconsejen las reuniones presenciales, se pueda mantener el necesario y debido funcionamiento del órgano de gobierno.

Apelamos pues a un concepto de necesidad jurídicamente preciso, como el planteado por ÁLVAREZ GARCÍA, como «fenómeno que faculta (o incluso que obliga) a los poderes públicos para excepcionar el derecho existente en un momento dado y para adoptar las medidas indispensables en orden a al salvaguarda de los bienes esenciales para la vida de la comunidad (...) cuando estos fuesen puestos en peligro por la concurrencia de una situación de “extraordinaria gravedad”, y siempre cuando, además el Derecho preexistente fuese inadecuado o insuficiente para superar la situación de peligro» (35).

El haber conseguido en un lapso de tiempo realmente breve completar la normativa estatal, autonómica y local, actualizarla y recogiendo en ella una previsión expresa y concreta de aplicación excepcional, para poder afrontar sucesivas y futuras situaciones de crisis o peligro sin el problema de las lagunas legales detectadas en 2020, supone un avance extremadamente útil, que, utilizado con la prudencia que se les debe presumir a los miembros de estos órganos de gobierno, supone dotar de garantía de funcionamiento de dichos órganos, precisamente en los momentos en los que es mas necesaria su labor.

Y no podemos soslayar que esto no hubiera podido ser realizable sin el ingente avance de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, que posibilitan, como hemos analizado, dicho funcionamiento con garantías de intermediación y seguridad. En este contexto, quizás habrá en el futuro que suavizar las reticencias que observó en TC sobre estas sesiones a distancia en el *obiter dicta* de su sentencia 54/2019 ya precitada, toda vez que los actuales medios telemáticos y sin duda los futuros, podrán lograr un entorno casi indistinguible al de las sesiones presenciales.

V. Bibliografía

ALAMILLO DOMINGO, I. y VALERO TORRIJOS, J., «La continuidad del gobierno municipal y la administración electrónica como medida de contingencia en la crisis del SARS-CoV-2/COVID-19», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20 de marzo de 2020, LA LEY 3318/2020.

ALMONACID LAMELAS, V., «Sobre la posibilidad de celebrar Plenos íntegramente telemáticos durante el estado de alarma, y cómo hacerlo», Publicado el 18 de marzo de 2020, en el blog «*Nosoloaytos*», y disponible en <https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/03/18/sobre-la-posibilidad-de->

(35) Vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en derecho público*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, pág. 571.

- celebrar-plenos-integramente-telematicos-durante-el-estado-de-alarma-y-como-hacerlo/
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en derecho público*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «Órganos colegiados electrónicos», en GAMERO CASADO E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thomson Aranzadi, Cizur Menos, 2008, págs. 523 a 552.
- CORONA FERRERO, J., «El presidente y el gobierno de las Comunidades Autónomas», en RODRÍGUEZ-ARANA, J. y GARCÍA MEXÍA, P. (dir.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 287-350.
- FROSINI, V., *Teoría de la interpretación jurídica*, Ediciones Jurídicas Olejnik, Santiago de Chile, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102. Enero-diciembre 1983, págs. 213-291.
- LÓPEZ GUERRA, L., «La organización de los poderes públicos autonómicos. La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura», en BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ed. Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005, págs. 135-146.
- MORIN, E., *Introducción a una Política del hombre*, Gedisa, Madrid, 2002.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo IX, La Organización Territorial del Estado II*, Ed. BOE, Madrid, 1.ª ed. 2015.
- RODRÍGUEZ MUÑOZ, J.M., «Introducción y problemática del procedimiento administrativo electrónico común», *Revista de derecho de Extremadura*, ISSN 1888-5519, núm. 2, 2008, págs. 478-503.
- SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza (2011) [1928].
- SECRETARIADO GENERAL DEL CONSEJO EUROPEO: *Guide on videoconferencing in cross-border proceedings*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2013. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/guide-videoconferencing-cross-border-proceedings/>
- SORIANO GARCÍA, J.E., «Organización Administrativa», en BLANCO-MORALES LIMONES, P. (dir.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Ed. Asamblea de Extremadura, Mérida, págs. 167-175.
- VALERO TORRIJOS, J.: «Los órganos administrativos», en GAMERO CASADO, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tomo II, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 2625-2673.