



Reclamación 8/2018

Resolución 38/2018, de 23 de julio, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelve la reclamación presentada al amparo de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por el Ayuntamiento de Terrer.

VISTA la reclamación en materia de acceso a la información pública presentada por _____, el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de diciembre de 2017, _____ en su condición de portavoz del Grupo Municipal _____ envió un correo electrónico a la Delegación del Gobierno en Aragón, en el que solicitaba que se requiriera al Ayuntamiento de Terrer (Zaragoza), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley 19/2013), para que se retransmitan en directo los Plenos de dicha Corporación, de forma que puedan ser vistos directamente por todos los vecinos en la página web del Ayuntamiento; que la grabación se cuelgue en dicha página, y que se arbitren otros sistemas de acceso a



los Plenos para las personas que no dispongan de medios informáticos.

SEGUNDO.- El 16 de enero de 2018, la Delegación del Gobierno en Aragón comunicó al solicitante que debía dirigirse al Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR), al entender que éste es el órgano competente para conocer su reclamación.

TERCERO.- El 1 de febrero de 2018, _____ presentó reclamación ante el CTAR y aportó copia de los siguientes documentos:

- 1) Correo electrónico en el que solicita la retransmisión de los Plenos municipales.
- 2) Comunicación de la Delegación del Gobierno en Aragón.
- 3) Acta del Pleno del Ayuntamiento de Terrer, de 28 de julio de 2017, en la que se solicitó la grabación y retransmisión por streaming de los Plenos municipales. Moción que fue desestimada.

CUARTO.- El 14 de febrero de 2018, el CTAR solicitó al Ayuntamiento de Terrer que informara acerca de los fundamentos de la decisión adoptada y realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación.

QUINTO.- El 16 de febrero de 2018, el Ayuntamiento de Terrer remitió informe sobre la reclamación al CTAR en el que señalaba, en síntesis, lo siguiente:



- 1) Que el artículo 20.2.d) de la Constitución Española reconoce el derecho a comunicar y a recibir información veraz por cualquier medio de difusión. Derecho que presenta una doble faceta: de una parte, el derecho a comunicar libremente información veraz, que corresponde a los profesionales de los medios de comunicación social, a los que concierne la búsqueda y posterior transmisión de los hechos que pueden considerarse como noticias y, de otra parte, el derecho de los ciudadanos a recibirla. Por ello este tipo de grabaciones perfectamente pueden autorizarse, pues con ello se contribuye a la obligación de las corporaciones locales de facilitar a los ciudadanos la más amplia información sobre su actividad (artículo 69 LBRL), adoptando las medidas adecuadas en cada caso para facilitar, a los medios de comunicación social su labor, ya sea concediendo credenciales a los profesionales de la información, ya autorizando la instalación de los aparatos necesarios para la retransmisión, ya destinándoles espacios del salón de plenos, etc.
- 2) Que no existe norma que fundamente la prohibición, ni que permita expresamente el uso de grabadores en los plenos municipales, tanto por parte de los concejales como del público en general. Las entidades locales gozan de potestad normativa, es decir, de capacidad para dictar normas de naturaleza reglamentaria, reconocida en el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, así como de potestad de autorganización. Así, el Reglamento Orgánico puede proyectar su regulación sobre la concreción de los



derechos y deberes de los grupos políticos municipales y de los miembros corporativos y sobre la articulación del derecho de información de los ciudadanos y de la participación ciudadana. El instrumento adecuado para regular la utilización de grabadoras es la aprobación del Reglamento orgánico que deberá tramitarse con arreglo a lo previsto en los artículos 49 y 70.2 de la Ley 7/1985. Cuando la localidad no dispone de Reglamento Orgánico, permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno por parte de los Concejales, o por los ciudadanos, entra dentro del ámbito de las potestades de la policía del Alcalde respecto al desarrollo de las sesiones. Estas potestades de policía, no pueden amparar con carácter general la prohibición de la grabación, pero sí le habilitan para hacerlo, en aquellos casos en los que la utilización de las grabadoras lleva consigo una alteración del orden, que interfiere el normal desarrollo de la sesión, situación muy frecuente en pequeños municipios de población rural. O simplemente como ocurre en municipios de tan poca población como éste (497 habitantes) no existen medios adecuados, ni demanda social que lo solicite.

- 3) Que la participación de la población en los plenos municipales es prácticamente nula.
- 4) Que de todos los acuerdos se da cuenta a través de la página web municipal <http://ayuntamientodeterrer.com>, donde se recoge la información, organización, plenos, ordenanzas, etc.
- 5) Que además de la difusión a través de la página web municipal, se dispone de una app de información municipal.



- 6) Que de igual forma disponen de sede electrónica para que cualquier ciudadano pueda consultar los datos o dirigirse a esta institución a través de dicho portal (<http://terror.sedelectronica.es/info>).
- 7) Que entienden que para una población tan pequeña, la retransmisión, grabación y acceso a través de la web municipal de los Plenos, en primer lugar, no está regulada en un reglamento orgánico, no se ha solicitado por ningún grupo su aprobación, ni existe demanda para ello.
- 8) Que tal como se ha reflejado, la información de la actividad municipal está sobradamente recogida.
- 9) Que todas estas explicaciones se han proporcionado al reclamante.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 24.6 de la Ley 19/2013, atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que regula al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG), *«salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley»*. Esta disposición adicional establece: *«1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades*



Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas (...)».

De acuerdo con lo anterior, el artículo 37 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015) atribuye al CTAR la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de los sujetos obligados por la norma. Con esta finalidad, el artículo 41 prevé que el Consejo pueda adoptar resoluciones en las que se establezcan las medidas necesarias para garantizar el cese del incumplimiento.

SEGUNDO.- En primer lugar y teniendo en cuenta que la reclamación ha sido presentada por el portavoz de un grupo político, debe recordarse brevemente la posición adoptada por este Consejo respecto a la admisión de las reclamaciones presentadas por quienes ostentan cargos electos.

Tal como señaló este Consejo en la Resolución 36/2017, de 18 de diciembre:

«Respecto a esta cuestión, como ya señaló este Consejo en su Resolución 6/2017, de 27 de marzo, la existencia de un régimen específico relativo al derecho de información de los cargos electos — contenido en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local y en la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón—, ha generado posturas diferentes por parte de los Comisionados de transparencia en cuanto



a la posibilidad de que puedan acogerse al régimen jurídico de acceso a la información pública previsto en materia de transparencia.

A tenor de lo expuesto en la citada Resolución, cuyo contenido se da por reproducido, pueden diferenciarse dos posicionamientos respecto a la admisión de reclamaciones presentadas por cargos públicos representativos.

La primera, sería la mantenida por el CTBG y también por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, cuya postura se basa en que el derecho de acceso de los cargos públicos representativos quedaría amparado por su regulación específica, por lo que únicamente se admiten aquellas reclamaciones cuya solicitud se presentó al amparo de la normativa de transparencia.

Por otra parte, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) considera que la normativa en materia de transparencia tendría carácter supletorio en aquellos casos en que exista un régimen específico de acceso a la información, cuya virtualidad residiría precisamente en ofrecer un marco normativo de mayor garantía.

La posición del CTAR en relación con las reclamaciones presentadas por cargos públicos representativos es su admisión, sin que ésta pueda quedar condicionada por una cuestión formal relativa a la normativa en la que se basó la solicitud inicial, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica».

Procede, en consecuencia, la admisión a trámite de la reclamación.



TERCERO.- El artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

A tenor de lo expuesto, es posible concluir que la grabación de los Plenos municipales tiene la consideración de información pública. En este sentido se han pronunciado, además, otros Comisionados de transparencia.

Así, el Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana señala en la Resolución 38/2017, de 20 de abril:

«Bajo el principio de máxima transparencia, el legislador español ha seguido claramente esta línea en su definición de la información pública objeto del derecho de acceso en el artículo 13 de la Ley 19/2013 "Se entiende por información pública los contenidos y documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Sobre estas bases, la grabación de los plenos por el propio Ayuntamiento es información pública. Como tal y a salvo de la concurrencia de causas de inadmisión o de restricciones en razón de derechos e intereses protegidos la información solicitada es en principio accesible por quien la requiera».



El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) en la Resolución RT/0042/2017, de 28 de abril, afirma igualmente:

«De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, puede concluirse que el Comisionado de la Memoria Histórica es un órgano colegiado de naturaleza consultiva, que se rige por su acuerdo de creación y por las restantes normas reguladoras de los órganos colegiados de la Administración pública contenidas en la legislación básica y en la normativa reglamentaria municipal. Partiendo de esta premisa, hay que tener en cuenta que la información sobre las reuniones celebradas desde la fecha de constitución del Comisionado hasta el 5 de diciembre de 2016 -fecha en la que se presenta la solicitud de acceso a la información- comprensiva de i) la especificación de la hora y el lugar, ii) los miembros de la Comisión que se han desplazado hasta Madrid, iii) la duración de las reuniones, iv) el sentido de los votos emitidos y v) las grabaciones de las sesiones, en caso de que existan, constituyen información pública a los efectos de la LTAIBG y, dado que la corporación municipal no ha manifestado que concurra causa alguna de inadmisión o límite con relación a las mismas, procede declarar el derecho del ahora reclamante a que le sea facilitada esta información».

CUARTO.- En lo que respecta al objeto de la reclamación, lo que se solicita es que el Ayuntamiento de Terrer proceda a la retransmisión por streaming, grabación y acceso a través de la web de los Plenos municipales. Nos encontramos, por tanto, en puridad, ante una denuncia de publicidad activa.



En este sentido, debe señalarse que tal como se señala en el Preámbulo de la Ley 8/2015, la publicidad activa constituye uno de los dos aspectos que conforman la transparencia, junto al derecho de acceso a la información. Asimismo, añade que la publicidad activa, conlleva la obligación de difundir una amplia información, de manera obligatoria, gratuita y en condiciones de veracidad, accesibilidad, objetividad, a través de medios electrónicos. La Ley 8/2015 partiendo de las obligaciones establecidas en esta materia en la Ley 19/2013, amplía diversos aspectos como los relativos a la transparencia política, la información sobre el empleo público o sobre la ejecución de los contratos, entre otros.

A pesar del amplio catálogo de obligaciones en materia de publicidad activa que incorporó la Ley 8/2015, la retransmisión de los Plenos municipales no se encuentra entre éstas, al contrario de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, como Andalucía, cuya Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, recoge en su artículo 21 la obligación de facilitar, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, el acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias.

La Ley 8/2015 en su artículo 13 recoge las obligaciones de publicidad activa en materia de transparencia política en los siguientes términos:



«1. Las entidades comprendidas en el artículo 4 deberán hacer pública la siguiente información respecto de los miembros del Gobierno, altos cargos y máximos responsables:

- a) Identificación y nombramiento.*
- b) Datos biográficos profesionales.*
- c) Funciones.*
- d) Órganos colegiados y consejos de dirección y administración de organismos públicos y sociedades mercantiles en los que participe o haya participado en los últimos cuatro años, así como asociaciones, fundaciones y entidades privadas de cuyos órganos directivos forme parte o haya formado parte en los últimos cuatro años.*
- e) Actividades públicas y privadas para las que se haya autorizado o reconocido la compatibilidad.*
- f) Retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por el ejercicio de cargos públicos, incluidas cualesquiera dietas e indemnizaciones, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos y el importe de los gastos de representación de los que haya hecho uso.*
- g) Indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.*

2. Sin perjuicio de las obligaciones previstas en su normativa específica, estas entidades darán publicidad a los acuerdos adoptados por sus órganos de gobierno que tengan especial relevancia.

3. El Registro de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno de Aragón y de los altos cargos de la



Administración de la Comunidad Autónoma se regulará en la normativa específica sobre conflictos de intereses y buen gobierno. Asimismo, el Gobierno de Aragón hará públicos los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno cuando tengan un alcance general.

4. El contenido del Registro al que se refiere el apartado anterior será público. Únicamente quedarán excluidas de la publicidad las informaciones referidas a bienes patrimoniales en lo que resulte necesario para garantizar la seguridad.

5. Todas las Administraciones públicas aragonesas deberán publicar además:

a) Las agendas de actividad institucional de los miembros del Gobierno y de los altos cargos, que se mantendrán públicas, como mínimo, durante todo su mandato. En el caso en que no pueda hacerse pública la agenda con carácter previo, la publicidad se hará a posteriori, salvo que existan causas justificadas.

b) La relación del personal de confianza o asesoramiento especial en cada uno de los departamentos y en los organismos públicos o entidades públicas, especificando su identificación, datos biográficos profesionales, nombramiento, funciones asignadas, órgano o directivo al que presta sus servicios y retribuciones anuales, con indicación expresa de los diferentes conceptos retributivos. Además, se dará cuenta del coste global que representa este personal para cada entidad.



c) La información de las campañas de publicidad institucional que hayan promovido o contratado, con indicación del gasto público de las mismas, de los adjudicatarios y del plazo de ejecución. Asimismo, se publicará el detalle de cuáles son los medios de comunicación concretos a través de los que el adjudicatario lleva a cabo la campaña de publicidad, así como el gasto que corresponde a cada uno de ellos».

En definitiva, la retransmisión de los Plenos de las entidades locales no constituye una obligación de publicidad activa en Aragón, por lo que es no posible exigir su cumplimiento y procede, en consecuencia, desestimar la reclamación presentada.

QUINTO.- Por último, conviene aclarar una última cuestión respecto a las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Terrer, relativas a las grabaciones de los Plenos. En su informe considera que *«Cuando la localidad no dispone de Reglamento Orgánico, permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno por parte de los Concejales o por los ciudadanos entra dentro del ámbito de las potestades de la policía del Alcalde respecto al desarrollo de las sesiones. Estas potestades de policía, no pueden amparar con carácter general la prohibición de la grabación, pero sí le habilitan para hacerlo, en aquellos casos en los que la utilización de las grabadoras lleva consigo una alteración del orden, que interfiere el normal desarrollo de la sesión, situación muy frecuente en pequeños municipios de población rural. O simplemente como ocurre en municipios de tan poca población como éste (497 habitantes) no existen medios adecuados ni demanda social que lo solicite».*



En este sentido, es de interés el pronunciamiento realizado por el Consejo de Transparencia de Andalucía en la Resolución PA-1/2016, de 9 de noviembre, referido a la posible limitación de las grabaciones en los Plenos municipales, cuyas consideraciones y conclusiones comparte este Consejo:

«...Esta superada concepción -que, sin embargo, hizo suya la Alcaldía- se fundamentó inicialmente en el art. 296 de la Ley de Régimen Local de 1950 (Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local, de 17 de julio de 1945), que establecía que las sesiones de la Diputación provincial y las del Ayuntamiento pleno serían públicas, "salvo cuando el Presidente respectivo disponga lo contrario por razones de orden público, prestigio de la Corporación o decoro de algunos de sus miembros". En consonancia con este marco normativo, el Tribunal Supremo sostendría que la autorización o prohibición de grabadoras formaba parte de las potestades del alcalde en materia de policía de sesiones (STS de 8 de noviembre de 1984). Y aunque la LRBRL viniera a reforzar el papel institucional de la publicidad de las sesiones del Pleno, omitiendo en consecuencia la referencia a esa facultad de los correspondientes Presidentes (art. 70.1; asimismo, art. 88 ROF), el Tribunal Supremo mantendría esa línea jurisprudencial en los años siguientes, consolidándose así la doctrina según la cual "permitir o prohibir el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno entra dentro del ámbito de las potestades de policía del Alcalde y del propio Pleno respecto al desarrollo de las sesiones" (STS de 18 de junio de 1998, Fundamento de Derecho tercero; véase igualmente la STS de 18 de diciembre de 1990).



Pues bien, esta línea doctrinal ha de entenderse notablemente matizada a raíz de la STS de 24 de junio de 2015, que confirmaría la nulidad del precepto de un Reglamento orgánico municipal que prohibía efectuar grabaciones de imagen y sonido sin la previa y discrecional autorización de la Presidencia del Pleno. El viraje jurisprudencial emprendido por esta Sentencia se asienta sobre la base de considerar que es el propio derecho fundamental a la libertad de información de aquellos que pretenden hacer la grabación el que resulta afectado por la decisión de la entidad municipal, lo que obviamente conduce a plantear y resolver estos supuestos bajo un prisma sustancialmente distinto al que se había utilizado hasta la fecha (véanse, especialmente, los Fundamentos de Derecho 4º y 5º). Por las razones que veremos a continuación, la sola aplicación de este nuevo enfoque al presente caso conduce ya derechamente a considerar contrarias a Derecho las decisiones adoptadas por la Alcaldía.

Según se desprende de la STS de 24 de junio de 2015, el derecho subjetivo que el art. 21 LTPA ahora reconoce expresamente no vendría a ser sino una manifestación o proyección del derecho fundamental a "comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión" consagrado en el art. 20.1 d) CE. Derecho fundamental del que obviamente disfruta cualquiera de los asistentes a los plenos, pues su titularidad, como el Tribunal Constitucional ya declaró la primera vez que tuvo ocasión para hacerlo, no corresponde exclusivamente a los profesionales de la comunicación sino que reside en el conjunto de la ciudadanía (STC 6/1981, FJ 4º; asimismo, STC 165/1987, FJ 10º). Y constituye un



componente tradicional definitorio del derecho a la libertad de información la garantía de la ausencia de control previo a su ejercicio, como se encarga de recordar el art. 20.2 CE al establecer que el mismo "no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa". Por lo demás, importa notar que en el marco del art. 20.2 CE ha de considerarse censura, "al margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales" (STC 176/1995, FJ 6º); o para decirlo en los términos utilizados en la STS de 24 de junio de 2015 "por censura previa ha de entenderse cualquier impedimento a priori al ejercicio de las libertades de información y expresión" (Fundamento de Derecho quinto). Y no es preciso insistir en la centralidad de esta garantía en nuestro sistema institucional, habida cuenta de que "[e]l fin último que alienta la prohibición de toda restricción previa de la libertad de expresión en su acepción más amplia no es sino prevenir que el poder público pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre garantizado constitucionalmente" (STC 187/1999, FJ 5º).

A la vista de cuanto se lleva dicho, parece indudable que vulnera la garantía de la interdicción del control previo inherente a este derecho fundamental la decisión de no autorizar la grabación adoptada al inicio de la correspondiente sesión plenaria. Es cierto que el art. 21 LTPA somete el ejercicio del derecho a la condición de que se respete "el funcionamiento ordinario de la institución", pero –como hemos constatado– la Constitución veda que este límite pueda utilizarse de modo preventivo, con el objeto de precaver unas más o menos



probables –mas siempre hipotéticas- futuras alteraciones en el desarrollo del pleno. Tan sólo cuando durante el transcurso de la sesión se constate materialmente la existencia de una perturbación del funcionamiento ordinario de la institución causada por el ejercicio del derecho podrá restringirse el mismo; y, aun así, antes de acordarse sin más la prohibición de la grabación, deben barajarse otras posibles medidas que permitan restaurar con igual eficacia el orden institucional quebrantado, sin afectar por tanto –o afectando del modo más leve posible- el derecho consagrado en el art. 21 LTPA».

En definitiva, tal como se ha expuesto, no es posible exigir la retransmisión de los Plenos municipales, al no constituir una obligación de publicidad activa en Aragón. Ello no obstante, la posibilidad de restringir la grabación de los Plenos por quienes a éste asisten, es mucho más limitada que la afirmada por el Ayuntamiento de Terrer y solo cuando durante el transcurso de la sesión se constate materialmente la existencia de una perturbación del funcionamiento ordinario de la institución causada por el ejercicio del derecho, podrá restringirse el mismo.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

III. RESUELVE



PRIMERO.- Desestimar la reclamación presentada por _____, frente al incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por el Ayuntamiento de Terrer.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Ayuntamiento de Terrer, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Consta la firma

Jesús Colás Tenas

LA SECRETARIA

Consta la firma

Ana Isabel Beltrán Gómez