

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE
GALLEGO**

50830 VILLANUEVA DE GALLEGO
(ZARAGOZA)

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 05/02/03 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se hace alusión a la negativa del Alcalde de Villanueva de Gállego a que un fotógrafo contratado por un concejal de la oposición grabe en vídeo el desarrollo de las sesiones plenarias.

SEGUNDO.- Señala el escrito de queja que el concejal en cuestión desde agosto de 2000 suscribió contrato de arrendamiento de servicios con un fotógrafo de la localidad para la grabación y edición de todos los plenos municipales, aunque de hecho ya lo venía haciendo desde el comienzo del presente mandato por acuerdo verbal entre ambos. Esta práctica se vino realizando con los dos anteriores Alcaldes y se continuó con el actual, hasta que en la sesión plenaria de 19/12/02, en la que no estaba presente el concejal que ha presentado la queja (señala que únicamente estaban presentes los miembros de la coalición gobernante), le prohibieron grabar, tras someter el asunto a votación del Pleno.

Considerar el firmante de la queja que esta situación le impide al fotógrafo realizar su trabajo y a él le produce indefensión en su condición de concejal, al no poder tener los plenos grabados; por ello, solicita la intervención de El Justicia de Aragón para dar fin a la misma.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, iniciándose la tramitación del expediente. A tal efecto, se envió un escrito al Ayuntamiento de Villanueva de Gállego para que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada, solicitando información particularizada sobre los siguientes extremos:

- Si esta actividad de grabación de las sesiones del Pleno se viene realizando desde hace tiempo, y cual es el destino de las

grabaciones, si tienen alguna difusión posterior, se entregan a los miembros de la Corporación, etc.

- Si en algún modo ha afectado al normal desarrollo de las sesiones plenarias.
- Cual es la razón que ha motivado este cambio de postura de los responsables municipales impidiendo las susodichas grabaciones.

CUARTO.- El 12/03/03 se recibe la información solicitada al Ayuntamiento mediante un escrito del Alcalde en el que pone de manifiesto lo siguiente:

- Es cierto que no permitió la grabación de la sesión plenaria de 19/12/02
- Dichas sesiones venían siendo registradas en vídeo por el mismo fotógrafo desde que accedió a la Alcaldía el Sr. Artieda en virtud de una moción de censura de fecha 14/02/00 y por encargo expreso del mismo
- Los concejales han manifestado en ocasiones su disconformidad a que se graben las sesiones, habiéndole indicado al fotógrafo que no les enfocase con la cámara porque no querían aparecer en los vídeos.
- Los vídeos de los plenos no tienen utilidad pública porque se les entregan únicamente al concejal que ha encargado su filmación, e incluso se le han negado al propio Alcalde alegando la exclusividad del contrato. Considera por ello que no se lesiona ningún derecho a la información porque no existe divulgación pública de su contenido, y que el único perjudicado podría ser este concejal, al que se priva de ver las sesiones en diferido, a pesar de que su obligación es verlas en directo y asistir a ellas, lo que incumple reiteradamente desde que fue desbancado de la Alcaldía.
- En cuanto al cambio de postura, manifiesta que no lo ha habido, puesto que en ningún momento había autorizado nada al respecto, ni el fotógrafo le había preguntado si podía grabar o no.
- Finalmente, expone que ha percibido que esta situación creaba malestar a un sector muy significativo de los vecinos asistentes a los plenos, que consideraban una provocación que el concejal en cuestión no asistiese a las sesiones pero las grabase para verlas luego en casa, sin permitir su acceso a otros interesados. Entiende

que la presencia de la cámara generaba una mayor crispación, y que su deber es evitar que ello ocurra.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre la difusión y publicidad de las sesiones plenarias

Siguiendo la tradición normativa en el ámbito municipal, el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece taxativamente que las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas. Este mismo criterio sigue en su artículo 118 la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que incluso amplía la publicidad a las sesiones de las Comisiones de Gobierno en los asuntos en que actúe por delegación del Pleno; con ello rompe la regla general de que las sesiones de las comisiones de gobierno no sean públicas, que venía establecida en la Ley de Bases, a favor de una mayor transparencia en su actuación cuando actúen resolviendo asuntos en materias que les hayan sido delegadas por el Pleno. Habida cuenta de la amplia posibilidad de delegación establecida en nuestra Ley autonómica (artículos 29.4 y 30.4), el fundamento de tal innovación normativa es que no se escamotee, mediante esta técnica, la publicidad que exige la Ley para el tratamiento y resolución de determinadas materias.

La necesidad de transparencia y la interacción entre la acción administrativa y los ciudadanos son elementos clave para encauzar una relación entre ambas partes que dé cumplimiento al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, recogido en el artículo 23 de nuestra Constitución. Igualmente, una adecuada participación coadyuvará eficazmente al cumplimiento de la obligación constitucional que tiene la Administración de servir con objetividad a los intereses generales. Con señala P. García-Poggio en su trabajo "Hacia una nueva Administración pública en la sociedad de la información", el cambio social en el que nos encontramos inmersos está generando un nuevo modelo social en el que *"la Administración pública, además de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley al Derecho, se sujetaría a nuevos principios complementarios como son: la transparencia de la actividad administrativa y la interacción con los administrados. A caballo entre ambos, la administración empieza a asumir un nuevo valor: la receptividad. La receptividad administrativa hace referencia a que, en relación con el público, la Administración se torne más comprensible en su funcionamiento y en su*

estructura; a que la Administración satisfaga las necesidades reales de aquel a partir de su presencia activa en la fase de adopción de acuerdos que le afectan; a que la Administración sea más accesible en todos los sentidos; y a que fomente la participación activa de los ciudadanos”.

La publicidad de la acción administrativa da respuesta a estas intenciones, máxime cuando se trata de Ayuntamientos, que son la institución de elección directa mas próxima a los ciudadanos; para ello, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, regula la publicidad de las sesiones de los plenos corporativos en todas sus fases: desde la convocatoria (deberá publicarse en el tablón de edictos del Ayuntamiento y, en su caso, en la prensa local: artículo 81.1.d), pasando por el desarrollo de la sesión (el artículo 88 dispone que para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión) y concluyendo en la difusión de sus acuerdos (exposición en el tablón de edictos –art. 81.1.g-, publicación en los boletines oficiales o en los de información municipal o provincial –arts. 196 y 197-, expedición de certificaciones de los libros de actas a todos los ciudadanos –art. 207-, etc.).

Así, mediante la publicidad de los actos los ciudadanos pueden conocer la postura de sus representantes en asuntos que son de su interés, valorando su actuación y sirviendo para fundamentar su apoyo o rechazo en ulteriores procesos electorales.

Desde la otra cara de la moneda, la publicidad supone para los representantes legítimamente elegidos una mayor responsabilidad para con sus electores y vecinos, obligándoles a una actuación más reflexiva y ponderada a la hora de resolver los asuntos a su cargo que si la decisión fuese adoptada en privado, en el conocimiento de que sus posiciones y actos van a ser inmediatamente conocidos por sus destinatarios, ante quienes han de responder periódicamente de su gestión política.

Esta difusión de la información generada en los órganos administrativos cuyos actos deben ser objeto de publicidad debe entenderse en armonía con las posibilidades técnicas existentes en cada momento.

SEGUNDA.- Sobre las limitaciones a la publicidad.

Como hemos señalado, la norma general que debe presidir la celebración de las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales es la

publicidad, de forma que los ciudadanos puedan conocer de primera mano la actuación de sus representantes. La única limitación que encuentra este principio es, como igualmente señala el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos recogidos en el artículo 18.1 de la Constitución: derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Esta limitación debe interpretarse de forma muy restrictiva, puesto que, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 148/2001, de 27 de junio, “ conforme a la doctrina de este Tribunal la tutela del derecho al honor se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información cuando sus titulares ejercen funciones públicas, como es el caso, o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, estando obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen resulten afectados por opiniones o informaciones de interés general. ... También hemos dicho en la STC 192/1999, de 25 de octubre (FF. 7 y 8), que los denominados «personajes públicos», y en esa categoría deben incluirse, desde luego, las autoridades y funcionarios públicos, deben soportar, en su condición de tales, el que sus actuaciones en el ejercicio de sus cargos y funciones se vean sometidos al escrutinio de la opinión pública y, en consecuencia, a que no sólo se divulgue información sobre lo que digan o hagan en el ejercicio de sus funciones, sino, incluso, sobre lo que digan o hagan al margen de las mismas, siempre que tengan una directa y evidente relación con el desempeño de sus cargos. Los medios de comunicación social, como ha indicado en tantas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cumplen así una función vital para todo Estado democrático, que no es sino la crítica de quienes tienen atribuida la función de representar a los ciudadanos. El personaje público deberá tolerar, en consecuencia, las críticas dirigidas a su labor como tal, incluso cuando éstas puedan ser especialmente molestas o hirientes, sin que pueda esgrimir frente a esa información género alguno de inmunidad o privilegio, y frente a las que tiene más posibilidades de defenderse públicamente de las que dispondría un simple particular (SSTC 104/1986, 85/1992, 19/1996). ...Así pues, quienes tienen atribuido el ejercicio de funciones públicas, son personajes públicos en el sentido de que su conducta, su imagen y sus opiniones pueden estar sometidas al escrutinio de los ciudadanos, los cuales tienen un interés legítimo, garantizado por el derecho a recibir información del art. 20.1 d) CE, a saber cómo se ejerce aquel poder en su nombre. En esos casos, y en tanto lo divulgado o criticado se refiera directamente al ejercicio de las funciones públicas, no puede el individuo oponer sin más los derechos del art. 18.1 CE.”

TERCERA.- Sobre el derecho a difundir información

Una consecuencia directamente derivada de la publicidad de las sesiones plenarias es la posibilidad de dar a conocer su contenido a personas que no hayan intervenido en ellas por cualquiera de los medios de comunicación actualmente existentes: prensa, radio, televisión, internet, etc. En este sentido, marca una pauta interesante la innovación propuesta para la próxima legislatura de las Cortes de Aragón de retransmitir sus sesiones en directo mediante internet, permitiendo a toda persona interesada conocer en tiempo real desde cualquier sitio la actuación de sus representantes parlamentarios en las materias en que pueda tener interés, lo que supone un importante paso para el acercamiento del quehacer político a los ciudadanos.

Por esta razón, debe acogerse con reserva cualquier restricción, mediante limitaciones no justificadas, del derecho reconocido en el artículo 20.1 d de nuestra Constitución a comunicar libremente información veraz, y menos cuando se trate de actos de los órganos políticos nacidos del sufragio universal y cuya actuación debe ser objeto de conocimiento y crítica por parte de los ciudadanos.

La norma fundamental, en su artículo 20.4, hace una delimitación concreta de los derechos que enuncian los arts. 18.1 y 20.1 d) al señalar que las libertades de expresión e información *“tienen su límite en el respeto de los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”*, si bien no es esta una situación pacífica, puesto que en múltiples ocasiones se ha planteado controversia sobre la delimitación de estos derechos.

El Tribunal Constitucional destaca (STC 185/2002, de 14 de octubre) que la posibilidad de libre ejercicio de las libertades de expresión e información garantiza un interés constitucional relevante: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos ha de ser también informado ampliamente, de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas. Por ello recibe una especial protección constitucional la información veraz referida a asuntos de interés general o relevancia pública, requisito éste que deriva tanto del contenido como de la finalidad misma del derecho reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución a comunicar y a emitir

libremente información veraz como medio de formación de la opinión pública.

Cuando la actividad informativa se quiere ejercer sobre ámbitos que pueden afectar a otros bienes constitucionales, como puede ser la propia intimidad, es preciso, para que su proyección sea legítima, que lo informado resulte de interés público, pues sólo entonces puede exigirse de aquellos a quienes afecta o perturba el contenido de la información que, pese a ello, la soporten, en aras, precisamente, del conocimiento general y difusión de hechos y situaciones que interesan a la comunidad.

CUARTO.- Sobre la dirección de las sesiones de los órganos colegiados municipales.

Al igual que hace el artículo 21.1.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la Ley de Administración Local de Aragón atribuye en su artículo 30.1.c al Alcalde la presidencia del Pleno y de la Comisión de Gobierno, siendo esta competencia indelegable.

La presidencia de estos órganos implica la dirección de los actos que se realizan en su seno y el encauzamiento ordenado de los debates, en los términos señalados en el Capítulo III del Título III del anteriormente citado Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, de forma que se permita la intervención de los miembros de la Corporación y se escuchen y valoren todas las opiniones que puedan incidir en el sentido del acuerdo a adoptar.

En todo caso, esta dirección de las sesiones debe velar por que se respeten escrupulosamente los derechos y obligaciones que la Ley atribuye a los concejales, de forma que en ningún momento quede comprometido el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos.

Con esta limitación, el ejercicio del conjunto de facultades de «policía interna» habrá de realizarse adoptando las medidas que estime adecuadas para velar por el normal desarrollo de las sesiones y el mantenimiento del orden en la Sala. En este sentido, y ciñéndonos al caso que nos ocupa, relativo a la grabación de las sesiones plenarios, el Tribunal Supremo, en sentencia de 18/12/90 ha manifestado que *“la prohibición de utilizar aparatos grabadores particulares en las sesiones del Pleno, no incide en las normas generales de organización y funcionamiento de la Corporación, sino que se trata, más bien, de una medida concreta encaminada a velar por el buen orden de las sesiones, comprendida por ende, dentro de las facultades de policía interna inherentes a sus atribuciones, siendo por lo tanto órgano competente para su adopción el Presidente de la Corporación”*.

Estas facultades de policía que la Ley atribuye al Alcalde deben realizarse teniendo siempre en cuenta las consideraciones indicadas en los párrafos anteriores, de forma que no se prive a los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, bien mediante su presencia física o mediante un conocimiento indirecto por otros medios, ni se menoscabe su derecho constitucional a recibir información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el art. 20.1 d) de la Carta Magna, puesto que como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en sentencia 105/83, de 23 de noviembre, el derecho de información abarca una doble faceta, por un lado, el derecho a comunicar libremente información veraz y por otro el derecho de todos los ciudadanos a recibirla, señalando a continuación que *"el objeto de este derecho es, por consiguiente, el conjunto de hechos que puedan considerarse como noticiables o noticiosos en los términos puntualizados anteriormente, y de él es sujeto primero la colectividad y cada uno de sus miembros, cuyo interés es el soporte final de este derecho del que es asimismo sujeto, órgano o instrumento la persona que, por afición o profesión, busca la noticia y la da a conocer"*.

QUINTO.- Actuaciones del Ayuntamiento de Villanueva de Gállego en esta materia.

Del contenido del escrito de queja y la información aportada posteriormente por el Alcalde quedan claros los hechos acaecidos, que consistieron en que este último determinó prohibir la grabación de las sesiones del Pleno corporativo que venía realizando un fotógrafo por encargo de un concejal de ese Ayuntamiento.

Desde esta Institución se entiende que deben favorecerse todas aquellas iniciativas tendentes a una mayor publicidad de la actuación de los poderes públicos para conseguir que los ciudadanos tengan un exacto conocimiento de la gestión que sus representantes realizan, mereciendo una valoración negativa los actos o acuerdos que limiten los derechos ciudadanos de información y participación en los asuntos públicos. Por ello, y teniendo siempre en cuenta el contenido esencial de los expresados derechos, todo acto que los limite deberá estar motivado y recogido de forma expresa en una resolución.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

Sugerir al Alcalde del Ayuntamiento de Villanueva de Gállego que, sin perjuicio de las potestades que la vigente legislación le confiere para la dirección de las sesiones de los órganos colegiados superiores de esa Corporación, facilite la grabación y difusión pública de sus actos y acuerdos, de forma que sus conciudadanos puedan recibir la adecuada información que les permita conocer y valorar de forma objetiva y directa la actuación de sus representantes en el municipio.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

24 de abril de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE