

DOÑA MARÍA GARCÍA UNCITI,
SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

CERTIFICO: Que en el expediente de que se hará expresión, se dictó la siguiente Resolución,

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NAVARRA

SECCIÓN SEGUNDA

RESOLUCIÓN NÚM. 1566

PRESIDENTA:
Dª María-Jesús Balana Asurmendi

VOCALES:
Dª María-Jesús Moreno Garrido
D. Javier Lachén Barbería

En la ciudad de Pamplona, a dieciséis de noviembre de dos mil veinte.

Visto por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Navarra el expediente de los recursos de alzada acumulados números 20-00541, 20-00542, 20-00543, 20-00544, 20-00545 y 20-00546, 20-

00630 y 20-00750, interpuestos por **DON GONZALO FUENTES URRIZA**, como Concejal del **AYUNTAMIENTO DE ESTELLA-LIZARRA**, contra actos del citado Ayuntamiento de fechas 20 de abril, 7 de mayo, 30 de abril, 4 de mayo, 11 de mayo, 12 de mayo, 14 de mayo, 18 de mayo, 27 de mayo, 29 de mayo y 4 de junio de 2020, sobre la celebración, todas ellas de forma telemática, de tres sesiones plenarias y varias Comisiones.

Ha sido Ponente doña María-Jesús Moreno Garrido.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º.- Se interponen los presentes recursos de alzada contra la celebración de tres sesiones plenarias de 20 de abril (20-00541), 7 de mayo (20-00542) y 4 de junio de 2020 (20-00750) y de las sesiones de la Comisiones Informativas de Relaciones Ciudadanas, de Planificación Urbana y Proyectos Estratégicos, de Desarrollo Económico y Empresarial, de Educación, de Personal, de Servicios, de Euskara, y de Cultura y

Patrimonio, de fechas 30 de abril, 4, 11, 14, 18, 27 y 29 de mayo de 2020, celebradas todas ellas de forma telemática.

El recurrente, Concejal del Ayuntamiento, alega lo que estima procedente en defensa de sus pretensiones, que se puede resumir en que la Federación Navarra de Municipios y Concejos envió una circular en la que se informaba a las entidades locales que cuando se hiciera necesario la celebración de sesiones telemáticas éstas se habían de realizar a través de herramientas o aplicaciones que cumplan con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), es decir que ha de quedar garantizada la seguridad tecnológica, además de que se cumplan todos los extremos que indica el precepto que lo regula. Que por informe emitido por el Sr. Secretario se indica que el sistema a utilizar es ZOOM, que este sistema no cuenta con el certificado de la ENS y que no existía ningún problema legal para retrasar las sesiones. Solicita que se anulen las comisiones y plenos impugnados y todos los acuerdos en ellos adoptados. Asimismo, solicita la acumulación de los recursos de alzada.

2º.- El Ayuntamiento de Estella-Lizarra remitió el expediente administrativo en el que constan los antecedentes de sus actuaciones junto a un informe en defensa de las mismas en el que solicita la desestimación del recurso. Igual que el recurrente solicita la acumulación de los recursos de alzada.

3º.- En aplicación de lo previsto por el artículo 14 del Reglamento de desarrollo parcial de la ley Foral 6/1990, de 2 de julio, en la redacción dada al mismo por Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, se dispone la acumulación de los presentes recursos por existir conexión directa entre los mismos, tal como han solicitado las partes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurrente, en todos sus recursos, cita y transcribe la normativa que considera aplicable, así como escritos e informes que estima apoyan sus pretensiones. Sus alegaciones se pueden resumir, tal como hemos recogido antes, en que la Federación Navarra de Municipios y Concejos envió una circular en la que se informaba a las entidades locales que cuando se hiciera necesario la celebración de sesiones telemáticas éstas se habían de realizar a través de herramientas o aplicaciones que cumplan con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), es decir que ha de quedar garantizada la seguridad tecnológica, además de que se cumplan todos los extremos que indica el precepto que lo regula, y que por informe emitido por el Sr. Secretario se indica que el sistema a utilizar es ZOOM, sistema que no cuenta con el certificado de la ENS.

El Ayuntamiento, por su parte, en su informe remitido contesta puntual y detalladamente a las alegaciones vertidas, al cual nos remitimos con el fin de evitar reiteraciones innecesarias.

SEGUNDO.- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone en el párrafo 3º de su artículo 46 (párrafo añadido por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19):

“3. En todo caso, cuando concurran situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de ma-

nera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos, siempre que sus miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter público o secreto de las mismas según proceda legalmente en cada caso.

A los efectos anteriores, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias, videoconferencias, u otros sistemas tecnológicos o audiovisuales que garanticen adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se adopten.” (Los subrayados son nuestros).

El Secretario Municipal, a petición del Grupo de Navarra Suma en el Ayuntamiento, al cual pertenece el recurrente, emitió con fecha 15 de abril informe sobre la legalidad de la convocatoria para la celebración no presencial del Pleno extraordinario convocado para el día 20 de abril de 2020.

En dicho informe se indica que al amparo de lo dispuesto en el artículo 46.3 anteriormente transcrita, la celebración del Pleno está prevista por medios telemáticos mediante el sistema de videoconferencia a través de la Plataforma ZOOM. Que dicho artículo no incluye referencia alguna a la necesidad de que los instrumentos de los que las entidades locales se doten para poder celebrar plenos o sesiones de cualquier otro de sus órganos colegiados deban cumplir con el Esquema Nacional de Seguridad, como se indica en la circular de la Federación, si bien es indiscutible que deben cumplir con las necesarias medidas de seguridad.

Recoge dicho informe que el artículo 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, titulado “*Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad*” (ubicado en el Capítulo IV “Relaciones electrónicas entre las Administraciones” del Título III “Relaciones interadministrativas”), dispone: “*El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.*”

Que en otros preceptos de la misma Ley se hace referencia al Esquema Nacional de Seguridad: artículo 46 (archivo electrónico de documentos), artículo 158 (Transferencia de tecnología entre Administraciones), y que podemos encontrar el concepto de Esquema Nacional de Seguridad en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de accesos electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, desarrollada posteriormente por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.

Que de dicha regulación se puede considerar que el ámbito de aplicación del ENS es, con carácter general: sedes electrónicas, registros electrónicos, sistemas de información accesibles electrónicamente, sistemas de información para el ejercicio de derechos, para el cumplimiento de deberes, y para recabar información y estado del procedimiento administrativo. Y entre los instrumentos para velar por el cumplimiento del ENS está el Centro Criptológico Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa, cuyas funciones se centran en el ámbito de la seguridad de la información y que cuenta con diferentes herramientas para el cumplimiento de las mismas, entre

ellas las propias de un órgano de certificación de empresas y entidades que cumplen las determinaciones del mismo.

El Centro Criptológico Nacional (CCN) es el Organismo responsable de coordinar la acción de los diferentes organismos de la Administración que utilicen medios o procedimientos de cifra, garantizar la seguridad de las Tecnologías de la Información en ese ámbito, informar sobre la adquisición coordinada del material criptológico y formar al personal de la Administración especialista en este campo.

El CCN fue creado en el año 2004, a través del Real Decreto 421/2004, adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI). De hecho, en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del CNI, se encomienda a dicho Centro el ejercicio de las funciones relativas a la seguridad de las Tecnologías de la Información y de protección de la información clasificada, a la vez que se confiere a su Secretario de Estado Director la responsabilidad de dirigir el Centro Criptológico Nacional. Por ello, el CCN comparte con el CNI medios, procedimientos, normativa y recursos.

Desde su creación, su labor ha ido encaminada a reducir los riesgos y amenazas provenientes del ciberespacio, fomentar el uso de productos y sistemas seguros (constituye el Organismo de Certificación) en su ámbito, propiciar la formación, coordinación y comunicación entre todos los agentes implicados y actuar como estandarte de la defensa del ciberespacio (a través de su Capacidad de Respuesta a Incidentes CCN-CERT), preservando la información clasificada y sensible, evitando la interrupción de servicios y defendiendo el patrimonio tecnológico español.

Juega, además, un papel central en el desarrollo e implantación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional.

Tal como recoge el Secretario en su informe, no le consta, al día de su emisión, la existencia de ninguna plataforma de videoconferencia que figure en el listado de aplicaciones certificadas en el ENS. Pero ello no significa que sus exigencias no se cumplan, teniendo siempre en cuenta las características de la actividad que va a celebrarse a través de la plataforma, en este caso el pleno y comisiones.

Además de ello, entre las funciones del CCN está también la de emitir informes sobre posibles riesgos de seguridad en la materia que le compete.

En su página web, en un apartado específico sobre la situación generada por el COVID-19, se incluyen varios informes y entre ellos, uno titulado “El uso del ZOOM y sus implicaciones para la seguridad y privacidad. Recomendaciones y buenas prácticas.” En el mismo se recogen varios posibles problemas de seguridad, pero finalmente concluye con que ZOOM puede ser una alternativa apropiada en la mayoría de los casos, con independencia de que este software se encuentre actualmente en el objetivo de los ciberatacantes dada su reciente popularidad. Que ZOOM está publicando parches de seguridad, ha reforzado el sistema de seguridad, pretende continuar mejorando el producto y está organizando webinar semanales para proporcionar actualizaciones sobre privacidad y seguridad a la comunidad. En este sentido, si se realiza una adecuada implementación, respetan unos mínimos requisitos de seguridad en la configuración y llevan a cabo buenas prácticas se puede considerar ZOOM una opción a tener en cuenta en escenarios de teletrabajo como los actuales marcados por la crisis del Covid-19, donde no se maneje información sensible. En definitiva, ante las reacciones en contra de ZOOM durante estos días, y de acuerdo con el párrafo anterior, se considera asumible el riesgo de usar ZOOM para reuniones que no sean muy sensibles en su contenido.

Es decir, el criterio del órgano competente para velar por la seguridad y responsable de las certificaciones relativas al Esquema Nacional de Seguridad considera válida la plataforma ZOOM para la celebración de un pleno municipal, el cual, en los

casos objeto de los presentes recursos de alzada, tienen el carácter de público, lo que implica su retransmisión en directo o su publicación en la web una vez haya concluido. El contenido de los plenos, según indica el Secretario, no implica el tratamiento de información sensible, siendo toda ella pública.

Se señala y acredita en el expediente que la implantación de la plataforma ZOOM en el Ayuntamiento de Estella-Lizarra se ha llevado a cabo por la empresa pública ANIMSA, empresa que provee de soluciones informáticas al Ayuntamiento de Estella-Lizarra, así como a numerosos Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Empresa que, tras evaluar distintas opciones disponibles se ha decantado por ZOOM. Lo mismo que la empresa de implantación nacional “Es.público”, que desarrolla sistemas de administración electrónica para administraciones públicas, quien considera que ZOOM es la plataforma más adecuada para la celebración de sesiones plenarias, y en este momento la única.

Finaliza el informe del Secretario con la conclusión de que la opción de la plataforma ZOOM elegida para la celebración del pleno convocado para el 20 de abril (y añadimos para todas las demás sesiones impugnadas), se ajusta a los requisitos de seguridad exigibles, y por tanto cumple con los requisitos legales para poder ser considerada una herramienta válida.

Conclusión que este Tribunal comparte, dados los términos del párrafo 3º del artículo 46 de La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, (párrafo añadido por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19), en el que se dispone:

“3. (...)

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.” (Los subrayados son nuestros).

A la vista de todo lo recogido anteriormente, dichas garantías se cumplen con la plataforma ZOOM utilizada por el Ayuntamiento, plataforma que según informa la entidad local, utilizan numerosas administraciones públicas, como la Administración de Justicia, y diversos Ayuntamientos navarros que se citan, entre ellos algunos cuya Alcaldía recae en el mismo grupo político que el del aquí recurrente.

Según obra en el expediente, la configuración de la plataforma ZOOM sigue las recomendaciones del CCN y de ANIMSA, y a tal efecto se habilita una “Sala de Espera” para controlar el acceso desde la Secretaría Municipal de cada una de las reuniones, se silencia a los participantes al entrar y las claves de acceso no se envían hasta unas horas antes de la sesión, no junto a la convocatoria, por seguridad.

La propia Federación de Municipios y Concejos de Navarra ha convocado a los cargos electos de las Corporaciones a unas jornadas telemáticas a través de la plataforma ZOOM, de formación en el uso de las plataformas de videoconferencia ZOOM y SKYPE, adjuntando unas instrucciones de conexión que son las mismas que desde Secretaría se cursan con ocasión de las Convocatorias, lo que avala su utilización por las entidades locales.

El recurrente nada ha acreditado que en alguna de las sesiones impugnadas no se haya garantizado adecuadamente la seguridad tecnológica, la efectiva participación política de sus miembros, la validez del debate y votación de los acuerdos que se han adoptado, ni que no se haya dado cumplimiento a todos los extremos que indica el precepto que lo regula, el repetido párrafo 3º del artículo 46 de La Ley 7/1985, de 2

de abril, que es en el fondo lo que recuerda la circular de la FNMC en la que se apoya el recurrente . Procede la desestimación de los recursos de alzada.

Por todo lo expuesto, el Tribunal

RESUELVE: Desestimar los recursos de alzada más arriba referenciados interpusos contra la celebración de tres sesiones plenarias de 20 de abril (20-00541), 7 de mayo (20-00542) y 4 de junio de 2020 (20-00750) y de las sesiones de la Comisiones Informativas de Relaciones Ciudadanas, de Planificación Urbana y Proyectos Estratégicos, de Desarrollo Económico y Empresarial, de Educación, de Personal, de Servicios, de Euskara, y de Cultura y Patrimonio, de fechas 30 de abril, 4, 11, 14, 18, 27 y 29 de mayo de 2020, celebradas todas ellas de forma telemática; actos que se confirman por ser ajustados a derecho.-

Así por esta nuestra resolución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- María-Jesús Balana.- María-Jesús Moreno.- Javier Lachén.- Certifco.- María García, Secretaria.-

Contra la precedente Resolución cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de DOS MESES contados desde el día siguiente al de esta notificación.

Y para que conste y su remisión al AYUNTAMIENTO DE ESTELLALIZARRA, extiendo la presente certificación que firmo en Pamplona, a dieciséis de noviembre de dos mil veinte.-



A handwritten signature in black ink, appearing to read "María-Jesús Balana".