



Ayuntamiento de Ágreda
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
42100 ÁGREDA
(Soria)

Asunto: Denegación a ciudadano de acceso a salón de plenos para asistir a la sesión constitutiva / Resolución.

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **514/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el motivo de la queja la negativa de V.I. a permitir la entrada al salón de Plenos a un ciudadano interesado en asistir a la sesión constitutiva celebrada el 15/06/2019, minutos antes de que diera comienzo.

Manifestaba el autor de la queja que esa decisión expresada verbalmente por el Alcalde tenía como fin impedir que esa persona grabara la sesión, bajo apercibimiento de avisar a la Guardia Civil si no la acataba. Para ello se basó en una consulta previa realizada a la Secretaria, que señaló que podía prohibir el acceso por estar dentro de sus competencias como Alcalde en funciones. Sin embargo permitió el acceso a otros vecinos que pudieron hacer fotografías, incluso facilitarlas a algún medio de comunicación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de V.I. información sobre la cuestión planteada.

En atención a dicha petición, remitió informe en el cual hacía constar lo siguiente:

“En fecha 15 de junio de 2019, con motivo de la celebración de la sesión constitutiva de la Corporación, un ciudadano (XXX) solicita acceso al Salón de Plenos del Excmo. Ayuntamiento de Ágreda portando una cámara, con la intención de proceder a la grabación de la sesión.



Tras consulta por este Alcalde a la Secretaria de la Corporación, se le comunica a la persona interesada en acceder a la Sala de Plenos que, para la grabación, debió formular solicitud previa por escrito.

Se indica, asimismo, que la persona que pretendía acceder para la grabación de la sesión no era miembro de un medio de comunicación acreditado XXX.

Los motivos que justificaron la decisión de este Alcalde se basan en los siguientes fundamentos:

Primero. Que, si bien los medios de comunicación están dotados de habilitación para realizar grabaciones de las sesiones que por el Pleno de una Corporación se celebren, el Alcalde está dotado de la facultad de organización y de la potestad de policía interna.

Por ello, se debió formular solicitud previa dirigida al Sr. Alcalde para que éste autorizara el acceso para la grabación. En caso de no cumplirse con este requisito, se podrán adoptar aquellas medidas excepcionales encaminadas a evitar que se dificulte el normal desarrollo de las sesiones plenarias.

No existió solicitud ni, por tanto, autorización previa para proceder a la grabación pretendida, constituyendo una facultad discrecional del Alcalde -enmarcada dentro de sus potestades de policía- la de no autorizar el acceso a la Sala con ese fin.

Segundo. Que, no tratándose de un medio de comunicación profesional, sino del miembro de un partido político, el Alcalde, como Presidente de la sesión y basándose en motivos de obstrucción o alteración del normal desenvolvimiento de la sesión, puede impedir la grabación pretendida. En este sentido, el Tribunal Supremo (la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo. Sección Quinta), en su Sentencia de 18 diciembre de 1990 establecía que la facultad de utilizar el derecho a la información «era privativa de los profesionales de la información, porque es a éstos a quienes no se les puede privar en el ejercicio de sus funciones de lo que es normal, ordinario y usualmente un imprescindible elemento de trabajo y, desde el mismo punto de vista, la más absoluta garantía de la veracidad de la información que la Constitución demanda».

Por todo ello, se considera motivada la decisión adoptada durante la sesión constitutiva de fecha 15 de junio de 2019”.

A la vista de dicha respuesta se ha considerado preciso realizar algunas consideraciones.



Reconoce haber impedido el acceso al salón de plenos a un ciudadano por el hecho de llevar una cámara, del que dedujo su intención de grabar la sesión constitutiva sin haber solicitado autorización de la Alcaldía y sin ser un profesional de un medio de comunicación acreditado. Sin embargo ninguna de esas razones permiten denegar el acceso a una sesión pública a un ciudadano, aunque pretendiera grabar la sesión plenaria, lo cual puede hacer sin necesidad de obtener una autorización.

El ejercicio de la potestad organizativa y de policía interna de las sesiones atribuida a la Alcaldía habría podido justificar su expulsión si hubiera alterado el orden que hubiera impedido el desarrollo de la sesión, lo cual no pudo tener lugar puesto que la sesión no había comenzado.

El **artículo 70.1** de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local** (LBRL), impone taxativamente que las sesiones del Pleno de las corporaciones locales sean públicas, si bien contempla la posibilidad de debates y votaciones secretos en aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

La prohibición a cualquier ciudadano, sea o no concejal, de grabar las sesiones plenarias municipales puede incidir en el derecho de información y, de manera específica, en el derecho a comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el artículo 20.1 d) de la Constitución Española.

El **artículo 20** de la **Constitución Española** reconoce el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, así como a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [artículo 20.1 a) y d) CE]. El apartado 2 dispone que el ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa. Añade el apartado 4 que estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución, 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.

El Tribunal Constitucional, en interpretación de este precepto, ha afirmado que las libertades del artículo 20 no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. (STC 15/02/1990).



La Sentencia del Tribunal Constitucional de 25/10/1999 declara que la prohibición de todo tipo de censura previa, en el marco de la libertad de expresión no es sino garantía con el fin de limitar al legislador y evitar que, amparado en las reservas de Ley del artículo 53.1 y 81.1 CE, pudiera tener la tentación de someter su ejercicio y disfrute a cualesquiera autorizaciones, sea cual fuere su tipo o su carácter, aun cuando cimentadas en la protección de aquellos derechos, bienes y valores constitucionales jurídicos que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20.4 CE, funcionan como límite de aquella libertad en su doble manifestación.

Precisamente esta doctrina constitucional se recuerda por los Tribunales como punto de partida a la hora de resolver diversos supuestos sobre la posibilidad de grabar los plenos municipales de carácter público.

Así, puede citarse por ejemplo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 02/01/2003, que resuelve el recurso interpuesto contra un acuerdo municipal que indirectamente suponía la imposibilidad de grabar en vídeo y difundir la señal audiovisual a todo aquel ajeno a los servicios municipales, cuyos razonamientos fueron confirmados por el Tribunal Supremo, en la sentencia de 11/05/2007.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consideró aquel acuerdo contrario a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14 y 20.1 d) CE, por lo que debía ser declarado nulo, reconociendo el derecho de la actora al acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento. Según el Tribunal *“las sesiones plenarias de los Ayuntamientos son públicas y –salvo en casos puntuales en los que, en aplicación de las limitaciones citadas, pudieran declararse formal y motivadamente reservadas– no hay restricción alguna al derecho de la ciudadanía”*.

El Ayuntamiento formuló recurso de casación contra esta sentencia, desestimado por el Tribunal Supremo en la de 11/05/2007, añadiendo: *“En fin, diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos con posterioridad a la sentencia aquí recurrida no han venido sino a reiterar la doctrina que en ella se recoge. Cabe destacar en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/2004 y 57/2004, ambas de 19 de abril de 2004, y 159/2005, de 20 de junio que anulan determinados acuerdos gubernativos que prohibían el acceso de profesionales con medios de captación de imagen a las vistas celebradas en las salas de los tribunales de justicia, cuya doctrina es trasladable al caso que nos ocupa”*.

Es significativa también la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27/01/2009 que examina la legalidad de la decisión verbal de



un Alcalde de no permitir la grabación a través de videocámaras del Pleno que se estaba celebrando y la resolución de la misma Alcaldía que desestimó el recurso de reposición planteado frente a aquella denegación verbal. Cita el Tribunal las sentencias a las que se ha hecho referencia (la del mismo Tribunal de 02/01/2003 y STS 11/05/2007) y considera que “*estos elementos mutatis mutandis son perfectamente extensibles al caso de autos, en la medida en que:*

a) La negativa del Alcalde, carece de toda razonabilidad, y está absolutamente inmotivada porque no se ha producido ninguna alteración del orden público, que merezca ser restaurado para el desarrollo de la sesión.

b) Quienes pretendían la grabación eran perfectamente conocidos por el Sr. Alcalde, en la medida en que formaban parte de una asociación con la que el ayuntamiento había suscrito un convenio, y en diversas ocasiones había solicitado la grabación de los plenos, lo que le había sido sistemáticamente negado.

c) La publicidad de las sesiones del Pleno, implica en esencia que, cualquier ciudadano, pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un pleno municipal acontece.

d) La transmisión de información en nuestra sociedad no está restringida ni mucho menos solo a quienes sean periodistas, de manera que, cualquier ciudadano puede informar, trasladar datos, por cualquiera de los medios técnicos que permiten su tratamiento y archivo, y, por supuesto, cualquiera puede mostrar su opinión respecto de los datos que trasmite.

e) La función de policía del pleno no quiere decir que pueda prohibirse cualquier grabación, sino solo aquellas que manifiestamente impliquen una alteración del orden, que impida el desarrollo de la sesión, y solo en el momento en que, a resultas de dicha grabación, devenga imposible la continuación de la misma. Circunstancias estas difícilmente producibles, si el que graba simplemente se limita a grabar.

f) Los poderes públicos en democracia se caracterizan por su coherencia, y su transparencia; lo primero implica racionalidad; y lo segundo, que sus decisiones no solo pueden, sino que deben ser conocidas por todos ciudadanos.

Así las cosas, la Sala debe concluir que la decisión del Alcalde, prohibiendo la grabación del pleno, es nula de pleno derecho por violar el derecho fundamental reconocido en el artículo 20.1 d) de la Constitución”.

La **jurisprudencia más reciente** se ha mostrado **favorable** a admitir que los **ciudadanos**, incluidos los concejales, puedan **grabar las sesiones plenarias con**



fundamento en las libertades de expresión y de información reconocidas en el artículo 20 de la Constitución Española y en el principio general de la publicidad de las sesiones plenarias.

A estos efectos la sentencia del Tribunal Supremo de 24/06/2015, examina la prohibición de grabar las sesiones plenarias sin autorización de la Presidencia establecida en un reglamento orgánico municipal, prohibición dirigida a los medios de comunicación social no autorizados, a los concejales y al público en general asistente a las sesiones. El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación y confirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 04/11/2013 que había estimado el recurso contencioso administrativo contra el precepto del Reglamento orgánico de Mogán que establecía esa prohibición de grabar por infringir los derechos reconocidos en el artículo 20 CE.

El Tribunal Supremo recuerda que *“ambas libertades (las libertades de expresión y de información, reconocidas en el artículo 20 CE) tienen una faceta individual y otra institucional.*

*Que esa faceta individual encarna un derecho de inmediato disfrute, **que impone a los poderes públicos una necesaria actitud pasiva consistente en el necesario respeto de ese derecho, en la prohibición de toda interferencia en el proceso de comunicación y en la no necesidad de ninguna autorización previa para que el derecho pueda ser ejercitado.** Y que la faceta institucional concierne al **interés general** que ambas libertades tienen para asegurar la existencia de una sociedad democrática (que no es posible sin una opinión pública libre); un interés general que **trasciende por ello al interés individual de cada ciudadano”.***

El Tribunal Supremo subraya las consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha derivado de la dimensión constitucional de estos derechos, de ahí que concluya que *“este condicionamiento a dicha autorización es contrario tanto a ese disfrute inmediato que corresponde a cualquier persona en relación con las libertades de expresión y de información, sin necesidad de ninguna autorización administrativa previa, como también a esa actitud pasiva que resulta obligada para el poder público cuando aquellas libertades sean ejercitadas”.* Añade otras *“consideraciones complementarias: Que es un hecho notorio que las sesiones plenarias de muchos Ayuntamientos son grabadas y difundidas en distintos medios audiovisuales, por lo que la restricción aquí enjuiciada puede suponer, en lo concerniente a conocer la gestión municipal y formarse una opinión sobre ella, un distinto trato para los vecinos de Mogán en relación con el que se dispensa a los residentes en otros municipios. Y que los límites a la publicidad, si están legalmente establecidos, autorizan restricciones*



excepcionales cuando concurren singulares circunstancias que las justifiquen, pero no reglas generales prohibitivas”.

El mismo criterio sigue el Tribunal de Justicia de Castilla y León en la sentencia de 15/04/2016: *“Aplicando tanto el carácter público de las sesiones plenarias del Ayuntamiento antes reseñado como el criterio jurisprudencial y constitucional transcrito al contenido del acuerdo aquí impugnado, en concreto a la prohibición de que no se realicen más grabaciones de las sesiones plenarias que la realizada por una única cámara contratada por el Ayuntamiento, resulta evidente que esta prohibición de grabación por terceros o por otros concejales con carácter general no solo contraviene el carácter público de las sesiones plenarias de los ayuntamientos consagrado en el art. 70.1 de la Ley 7/1986 y en el art. 88.1 del RD 2586/1086, sino que también y sobre todo infringe y lesiona el derecho fundamental del art. 20.1.d) de la CE de comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión sin censura previa, derecho este que es una garantía de la opinión pública libremente formada e indisolublemente ligada con el pluralismo político; y que dicha prohibición de grabación por parte de terceros establecida en dichos términos también constituye claramente una infracción del art. 20.2) de la CE porque supone restringir el anterior derecho fundamental mediante el establecimiento una modalidad de censura previa.*

Además de lo dicho, no podemos tampoco dejar de reseñar que el hecho de que en este ámbito, por lo ya razonado, no pueda establecerse una prohibición general de grabación de las sesiones plenarias de los Ayuntamientos por terceros interesados, ciudadanos o concejales, ello lo es o debe ser sin perjuicio de las limitaciones al citado derecho del art. 20.1 d) que se puedan establecer caso por caso por parte del Ayuntamiento demandado atendiendo a razones de orden público, espacio físico disponible o colisión con otros derechos fundamentales”.

En aplicación de estos criterios considera esta Procuraduría que las sesiones de los Plenos municipales cuando sean públicas -en la generalidad de los casos- son susceptibles de ser grabadas y difundidas por cualquier medio de comunicación y también por los ciudadanos, incluidos los concejales, salvo que de forma excepcional pudiera establecerse lo contrario en algún caso, justificando la limitación en causas legales que se acrediten para ese concreto supuesto.

En ejercicio de las facultades de policía interna atribuidas al Alcalde en el desarrollo de las sesiones plenarias, podría atendiendo a circunstancias concurrentes, con la debida motivación y ponderación, adoptar alguna medida restrictiva, siempre que tuviera como finalidad garantizar el normal desarrollo de la sesión cuando éste hubiera sido alterado.



En el supuesto examinado no fue así, por tanto no se considera conforme a derecho la decisión de impedir la entrada a un ciudadano al salón de plenos cuando iba a celebrarse la sesión constitutiva, aunque su intención fuera grabar la sesión.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- La decisión verbal de la Alcaldía de impedir a un ciudadano la entrada al salón de plenos para seguir el desarrollo y grabar la sesión constitutiva no se ajustó a las normas sobre la publicidad de las sesiones plenarias, según la interpretación jurisprudencial de las mismas.

- En lo sucesivo debe permitir la grabación de las sesiones plenarias públicas sin exigir la obtención de una autorización previa, considerando lo razonado en el cuerpo de esta resolución.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López