



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**XXX**  
**(Valladolid)**

**Asunto: Publicidad Plenos / 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 **114/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente se inició a partir de un escrito que lamentaba la falta de publicidad de las sesiones plenarios celebradas los días XXX y XXX. Según la exposición de los hechos, se habían celebrado a puerta cerrada por decisión de la Alcaldía alegando motivos de propagación del Covid-19, sin embargo habían tenido lugar en la oficina de secretaría en lugar del salón de sesiones para impedir la entrada a un grupo de 20 personas que se encontraban a la puerta del edificio y que estaban interesadas en presenciarlas.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas.

El informe remitido indica:

*«Las sesiones del Pleno XXX y XXX se celebraron sin concurrencia de público en la oficina de Secretaría, ya que, aún determinando el artículo 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL) que las sesiones del Pleno de las Corporaciones locales son públicas, el acto de la convocatoria de sesión plenaria no pública con la justificación de encontrarnos en una situación sanitaria actual provocada por la pandemia de la Covid-19, y evitar riesgos de contagio, debido a que la mayoría de la población de este municipio es de edad avanzada, no adolece de vicio de nulidad o anulabilidad. Así, el artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) establece, dentro de las competencias del Alcalde, la siguiente: “m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”.*



*Por ese motivo, es perfectamente posible que esta Alcaldía acuerde que la celebración de la sesión plenaria sea a puerta cerrada en lugar de abierta al público, ya que en este caso existen razones de salud pública de suficiente peso que justifican esta medida extraordinaria, por el grave riesgo de contagio entre la población. El bien jurídico protegido en este caso es la salud pública, que tiene mayor peso que la publicidad de las sesiones plenarias. Es por ello por lo que es posible celebrar la sesión a puerta cerrada, a pesar de que el artículo 70 de la LRBRL establezca la publicidad de las sesiones.*

*SEGUNDO. Se impidió la asistencia de personas interesadas en presenciar el Pleno, por las mismas razones que se han expuesto en el punto primero del presente informe.*

*Además, el Salón de Plenos situado en la planta superior de este Ayuntamiento ha estado en obras durante las fechas relativas a ambas sesiones plenarias.*

*TERCERO. En cuanto a las medidas adoptadas para garantizar la publicidad de las sesiones del Pleno, siempre se exponen al público las convocatorias de los Plenos con la antelación suficiente contenida en el artículo 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*

*CUARTO. En cuanto a la utilización de medios electrónicos para la celebración de la sesión y la validez de las votaciones telemáticas, atendiendo a las circunstancias extraordinarias actuales. En este sentido, ya se aprobó la celebración de sesiones a distancia por medios electrónicos para el Gobierno de la Nación en el Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que en su Disposición Final 1ª, que modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

*El 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 su Disposición Final Segunda modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local con el fin de adoptar medidas conducentes a garantizar el funcionamiento democrático y eficaz de las Entidades locales, y así en un nuevo apartado 3 del artículo 46, se permite que las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales puedan llevarse a cabo por medios electrónicos y telemáticos, 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.*

*El Ayuntamiento debe regular claramente los requisitos para la válida celebración a distancia de las sesiones plenarias. Entre estos requisitos, debe*



*determinarse claramente la forma de celebración de la sesión telemática. Lo más habitual es que se haga mediante videoconferencia. En todo caso, sea cual sea el sistema que se adopte, debe garantizarse claramente la identificación del interviniente, para que no haya duda alguna de su identidad, así como de su libertad a la hora de emitir el voto. Debe establecerse asimismo la forma de emitir dicho voto, que puede ser a través de la firma electrónica para que no haya dudas de la identidad, aunque si se establece el sistema de videoconferencia donde el concejal que asiste a distancia puede ser visto a través de una pantalla por el público asistente y por el resto de los miembros de la Corporación, el voto puede ser ordinario a mano alzada. También se podrán establecer sistemas para evitar el hackeo de la señal y garantizar la emisión del voto a distancia, si así lo estima conveniente el Ayuntamiento. Y por último debe garantizarse el mantenimiento del quorum durante toda la sesión, aunque los concejales asistan a distancia.*

*Al día de la fecha, el Ayuntamiento de XXX no tiene implementados ni validados los mecanismos necesarios para realizar una sesión del Pleno municipal por medios electrónicos y con todas las garantías, tanto de identificación del interviniente en los debates, así como su intercomunicación y garantías de votación».*

A la vista de lo informado se ha considerado preciso realizar algunas precisiones sobre el régimen de publicidad de las sesiones plenarias.

Reconoce que los artículos 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), 88 y 227 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, determinan que las sesiones del Pleno serán públicas. Excepcionalmente 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.

El carácter público de las sesiones del Pleno se establece también en la Ley de la Comunidad Autónoma 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el Estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, cuyo artículo 22, dispone su publicidad con la misma excepción -salvo que por mayoría absoluta se acuerde el carácter secreto del debate y votación de aquellos asuntos que afecten al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de los ciudadanos-.

Parece oportuno recordar que la jurisprudencia ha considerado la publicidad un elemento esencial para la válida celebración de las sesiones del Pleno. Así se declaraba por el Tribunal Supremo en la sentencia de 21/11/1996 en un supuesto en el que el público había sido acomodado durante la celebración del Pleno en una estancia que



presentaba características tales que no permitía a los vecinos ni ver ni oír a los miembros de la Corporación mientras estos celebraban los debates y adoptaban los acuerdos. El Tribunal entiende que *“al actuarse de este modo por el Alcalde y celebrarse en estas condiciones la sesión del Pleno se infringió o vulneró de forma directa el artículo 70.1 de la Ley Básica de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril. Esta infracción, que no resulta apreciada por el Tribunal a quo pese a sus manifestaciones condenatorias de la conducta del Alcalde, supone un quebrantamiento de una de las garantías de actuación municipal de forma democrática y con participación de los vecinos, pues no otra es la finalidad de que la ley establezca que las sesiones de la Corporación municipal han de ser pública. Es obligado por tanto en cuanto a este punto disentir del juicio de la sentencia que se recurre en cuanto al carácter no invalidante de la irregularidad derivada del incumplimiento del precepto de la Ley. La publicidad de las sesiones del Pleno ha de considerarse como un requisito esencial para la válida celebración del mismo, y dicha publicidad no existió en el caso de autos dadas las condiciones de acceso de los vecinos a la sesión. Por tanto, debe acogerse en cuanto a este extremo el único motivo de casación y en consecuencia estimarse el presente recurso. Por otra parte y por las mismas razones invocadas, al pronunciarse esta Sala sobre el recurso interpuesto ante el Tribunal a quo, ha de estimarse asimismo parcialmente y declararse nula la correspondiente sesión del Pleno del Ayuntamiento, así como nulos y sin efecto alguno los acuerdos adoptados en ella”*.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León recuerda ese criterio en la sentencia de 20/01/2000 al examinar la cuestión de fondo planteada, referida a la publicidad de una sesión plenaria: *“la publicidad de las sesiones del Pleno se configura como fundamental y en principio no admite más restricción que la de artículo 70 de la Ley 7/1985 -la posible afectación del derecho del artículo 18.1 CE-, hipótesis que aquí no es de aplicación. Precisamente por este carácter fundamental, la publicidad de las sesiones ha de ser real y efectiva y no puramente formal- en la ya mencionada STS 21 noviembre 1996 se declaró nula y sin efecto alguno una sesión del Pleno de un Ayuntamiento porque los vecinos asistentes no podían ver ni oír a los concejales, condiciones que se reputaban contrarias “de forma directa” al citado artículo 70-, de manera que no cabe argüir que el Pleno era público porque público había cuando hubo gente que quería asistir y como se ha indicado no pudo hacerlo no por falta de aforo sino por estar las puertas cerradas desde media hora antes.*

*En segundo lugar, hay que destacar que si bien el Alcalde tiene una potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de las sesiones del Pleno, esto no supone que ello le permita impedir el acceso a las mismas, al menos cuando, como aquí sucede, las circunstancias concurrentes no justifican una decisión como la tomada. En efecto, lo que contempla el artículo 88.3 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de*



*28 de noviembre, es la facultad del Alcalde de, “en casos extremos”, proceder a la expulsión de quien por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión, facultad de la que no se sigue la posibilidad de impedir o restringir la publicidad de la misma porque se tema o se presuma que vaya a producirse alguna alteración”. (...) “En conclusión y en atención a lo expuesto, que se resume en la afirmación de no haber proporción entre la restricción de la publicidad decidida y la razón que se hizo valer para acordarla, pues en último término para impedir la solo sospechada posible alteración del orden por parte de unos se privó del acceso al Pleno a casi todos -téngase en cuenta que se identificó a los siete más significados o recalcitrantes, de suerte que bien pudo limitarse la entrada precisamente a los mismos sin merma del derecho de los demás-, procede estimar el presente recurso y de conformidad con el suplico de la demanda anular el acto objeto del mismo”.*

Las sesiones normalmente se celebran en la casa consistorial en presencia de todos los miembros del órgano colegiado, lo cual constituye el supuesto normal de funcionamiento del Pleno de una Entidad local (artículos 49 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local y 85.1 ROF), aunque en supuestos de fuerza mayor, a través de la convocatoria o de una resolución del Alcalde o Presidente dictada previamente y notificada a todos los miembros de la Corporación, puede habilitarse otro edificio o local a tal efecto.

Entre las competencias también atribuidas al Alcalde en el artículo 21.1 LBRL se encuentra en el apartado m) la de *“adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”.*

Esta posibilidad es considerada por la jurisprudencia como una medida cautelar que el Alcalde puede adoptar en situaciones de emergencia, así lo ha entendido la sentencia del Tribunal Supremo de 21/10/2003: *“Lo que al Alcalde se atribuye en el precepto transcrito es la competencia para adoptar una medida cautelar, que como tal, o como es inherente a su propia naturaleza jurídica, descansa en una situación de urgencia. Situación, ésta, incompatible con la exigencia en todo caso de que a la adopción de la medida precedan unas comprobaciones con el alcance y con el resultado que la parte exige en su motivo de casación, esto es, unas comprobaciones previas que atribuyan indubitadamente la causa de la catástrofe, del infortunio público o del grave riesgo de una u otro al destinatario o a la actividad destinataria de la medida cautelar.*

*Lo que el precepto exige, en una interpretación acorde a su espíritu y finalidad (artículo 3.1 del Código Civil), es la existencia de elementos de juicio suficientes para entender razonablemente, nunca de manera caprichosa o arbitraria, que para atajar aquellas situaciones de catástrofe, infortunio o grave riesgo es necesaria y adecuada la concreta medida cautelar que se adopta”.*



Las circunstancias de la pandemia justificaron algunas restricciones que afectaron a la asistencia de público a los Plenos. Para paliar las consecuencias de las graves alteraciones que la situación sanitaria podía ocasionar al funcionamiento de los órganos colegiados, la disposición final 2 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, introdujo en la Ley 7/1985 la posibilidad de celebrar sesiones plenarias por medios electrónicos en circunstancias excepcionales, añadiendo un apartado 3 al artículo 46, según el cual *“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, de manera que 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”*.

Por tanto, en las situaciones excepcionales de fuerza mayor está justificado acudir a los medios electrónicos para celebrar las sesiones del Pleno, pues con ello se trata de garantizar el normal funcionamiento del órgano, pero incluso en estos casos debía disponer alguna medida que permitiera seguir el desarrollo de la sesión a los ciudadanos, por ejemplo, grabando y difundiendo su desarrollo en el portal web o sede electrónica.

Invoca razones de protección de salud en las fechas en las que tuvieron lugar las sesiones, finales de 2021 y comienzos de 2022, que justificaban celebrarlas a puerta cerrada, no indica sin embargo qué concretos riesgos existían al margen de la edad de los habitantes del municipio, que no es un factor que ampare una medida como la acordada sin prever los medios necesarios para garantizar el carácter público de la sesión. En todo caso, esa Presidencia podía haber considerado la adopción de medidas generales de higiene y prevención de riesgos para la salud que permitieran el desarrollo de las sesiones del Pleno de forma presencial en el lugar habilitado (salón de sesiones), pero en lugar de ello dispuso su celebración en un espacio más reducido (la oficina de secretaría) lo que impedía la asistencia de público, en vez de facilitarla.

En virtud de todo 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:**



- Con carácter general debe permitir la asistencia de los ciudadanos a las sesiones públicas del Pleno hasta completar el aforo del local en que se celebran.

- Considere la posibilidad de dotar a la Entidad de los medios tecnológicos precisos para celebrar las sesiones plenarias por medios telemáticos, teniendo en cuenta que el legislador ha facilitado su uso en circunstancias excepcionales de fuerza mayor, grave riesgo colectivo o catástrofes públicas, que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones.

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