

## **Informe Jurídico: Grabación sesiones plenarias**

### **ANTECEDENTES**

**Primero.-** El Alcalde del Ayuntamiento de XXX solicita mediante escrito de fecha XXX que se informe sobre:

- La legalidad de las grabaciones de las sesiones plenarias del Ayuntamiento por parte del público asistente, en contra de la orden de Alcaldía de no permitir dichas grabaciones en el desarrollo de la sesión celebrada el día 27 de junio de 2012.
- La legalidad y las posibles actuaciones a adoptar por parte de la Alcaldía ante la difusión y reproducción de las grabaciones efectuadas por el público sin autorización de la Presidencia.
- Acompaña a la solicitud escrito presentado por las concejales del ayuntamiento de XXX, BBB y CCC, informando a la alcaldía de su intención de grabar en video todos los plenos ordinarios y extraordinarios, sobre este particular se pregunta sobre la legalidad de las pretensiones expuestas y de las atribuciones que parecen asumir desde su posición de concejales.

**Segundo.-** A la solicitud de informe, no se acompaña informe del Secretario de la Corporación manifestando su opinión en el asunto concreto, tal y como señala el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

**Primero.-** Las sesiones del Pleno son públicas, no obstante puede acordarse por mayoría absoluta el carácter secreto del debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el art. 18.1 de la Constitución española de 1978 (CE), esto es al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, según dispone artículo 70-1 de la Ley 7/85

Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), precepto que es reiterado en el artículo 88-1 y 227 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986 (ROF).

La publicidad de las sesiones supone que cualquier persona puede asistir y presenciar el debate y votación, y esta publicidad debe ser real y efectiva, no meramente formal.

El ROF para hacer efectiva esta publicidad, establece en el art. 81.1 que el expediente de convocatoria de un pleno debe contener entre otros: la copia del anuncio en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en su caso prensa local y publicación de los acuerdos en el tablón de edictos. De forma que los vecinos tengan cumplida información de las convocatorias del Pleno y de los asuntos tratados. Y con esa información puedan ejercer libremente su derecho a asistir al Pleno.

En efecto, la publicidad es un requisito esencial para la válida celebración de la sesión como declara el TS en sentencia de 21 de noviembre de 1996.

Por ello el TS en la sentencia citada considera que la acomodación del público durante la celebración del Pleno en una estancia que no permitía a los vecinos ni ver ni oír a los miembros de la Corporación, supone un quebrantamiento de las garantías de la actuación municipal, por lo que casando en este aspecto la sentencia del TSJ de Extremadura, declara nula la sesión y los acuerdos en ella adoptados.

No cabe tampoco una publicidad restringida, pues el hecho de que el Alcalde ostente una potestad interna para ordenar el desarrollo de las sesiones no supone que se le permita impedir el acceso a las mismas.

Así, el TSJ de Castilla y León, en sentencia 20 de enero de 2000 anula la decisión del Alcalde de no permitir el acceso a las tribunas del Salón de Sesiones de más personas de las que había al comienzo de la sesión, habiendo foro. El Alcalde adoptó tal decisión motivado porque se produce un incidente dentro de la Casa Consistorial pero fuera del Salón de Sesiones media hora antes.

Para el TSJ no existe proporción entre la medida adoptada por el Alcalde y el hecho determinante de la misma, es decir, el incidente señalado que ya había terminado.

Obviamente puede limitarse el acceso cuando esté completo el Salón de Sesiones no habiendo foro, aunque debieran adoptarse medidas para que en tales casos el público pueda seguir el desarrollo de la sesión.

Al efecto el párrafo segundo del art. 88 ROF establece que para ampliar la difusión auditiva o visual del desarrollo de las sesiones podrán instalarse sistemas megafónicos o circuitos cerrados de televisión.

Cuestión distinta es el permitir o no el uso de grabadoras en las sesiones del Pleno.

En un principio, los tribunales de justicia consideraron que ello entra dentro de la potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de la sesión, en este sentido el TS en sentencias de 8 de noviembre de 1984 , 1 y 18 de junio de 1998.

En este orden, la sentencia de 18 de diciembre de 1990 del TSJ de la Comunidad Valenciana contempla la impugnación por la Administración del Estado de un Decreto del Alcalde y acuerdo posterior del Pleno por el que se prohibía el uso de aparatos grabadores particulares en las sesiones plenarias de la Corporación por considerar que infringe el ordenamiento jurídico, y en especial el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, previsto en el art. 20-1-d CE. Concluyendo que lejos de intentar limitar el derecho a la información o a la publicidad de las sesiones lo pretendido era impedir que la utilización de dichos aparatos por el público o por los concejales pueda interferir en el normal desarrollo de la sesión en cuanto pudiera coartar la libertad de expresión de los miembros de la Corporación, si bien saben que sus palabras están siendo grabadas.

En la sentencia de 18 de junio de 1998, el TS aclara que depende de la distinta finalidad de las grabaciones y el uso de megafonía o de circuitos cerrados de televisión, pues no es lo mismo: Las grabaciones (diferentes de la eventual grabación para constancia oficial por el Secretario de Ayuntamiento) y permitir el uso de megafonía o de circuitos cerrados de televisión, como hace el artículo 88-2 del ROF, permisión ésta que se refiere al acceso a las deliberaciones mientras se están celebrando y no desde luego a la grabación de estas deliberaciones para su posible reproducción posterior.

Sin embargo hoy, en día debe mantenerse que se permitan las grabaciones y circuitos de televisión, basándonos en decisiones judiciales, dado los escueto del art. 70.1 de la LRBRL “las sesiones del pleno son públicas” .

Al respecto STSJ Valencia, sección 1ª, conoce del recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto en nombre y representación de la mercantil «Televisión Horadada, SL», por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada de 23 de octubre de 2001, relativo a grabación y difusión audiovisual de las sesiones del Pleno de la Corporación, entre otros extremos por lo que aquí nos interesa La grabación en vídeo, así como la difusión de la señal audiovisual de las sesiones del pleno del Ayuntamiento se encomiendan en exclusiva a los servicios municipales. No podrá acceder ni instalarse en el salón de sesiones del pleno municipal ningún dispositivo de grabación en vídeo o transmisión de señal audiovisual diferentes a los instalados por el propio Ayuntamiento. A solicitud de los medios de comunicación, se les facilitará copia del vídeo de las sesiones plenarias.

Dada la desmesurada amplitud de la sentencia, podemos resumir sus razonamientos en los términos siguientes:

El TSJ considera que se vulneran los artículos 14 y 20.1.d) de la CE. Desde las SSTC 6/1981 (RTC 1981, 6) y 12/1982 (RTC 1982, 12) hasta las SSTC 104/1986 (RTC 1986, 104) y 159/1986 (RTC 1986, 159) viene sosteniendo el Tribunal que «las libertades del art. 20 ( STC 104/1986 [RTC 1986, 104] ) no son sólo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre».

El TC ya ha dicho en reiteradas ocasiones que por censura previa debe tenerse cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu que

consista en el sometimiento a un previo examen por un poder público del contenido de la misma cuya finalidad sea la de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad.

Partiendo de las normas constitucionales y de la Jurisprudencia Constitucional transcritas, entiende la Sala que los acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada impugnados contrarían los derechos fundamentales invocados y deben por ello ser declarados nulos y declarado, así mismo, el derecho de la actora a la acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarios del Ayuntamiento. «La limitación del acceso de las cámaras –la cual no se funda por la Administración en razones de concurrencia de múltiples medios de comunicación que hiciera imposible el acceso de todos por razones físicas y que obligara a la supeditación a un sistema de acreditaciones o de puesta en común de la toma de imágenes implica una suerte de censura previa de la demandante de su derecho fundamental, sino obstando también el derecho a la información de los vecinos».( STSJ Valencia, sección 1ª de 2-1-2003 ).

Esta sentencia ha sido confirmada por el TS en sentencia de 11 de mayo de 2007, en virtud de recurso de casación, recogiendo la jurisprudencia constitucional de la sentencia de instancia, y añade diversos pronunciamientos del TC recaídos con posterioridad a la sentencia aquí recurrida que redundan en la doctrina que en ella se establece, destacando las SSTC 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 imágenes de las vistas celebradas en salas de los tribunales de justicia, cuya doctrina es trasladable al caso que nos ocupa.

El TSJ de la Comunidad Valenciana en sentencia posterior de 27 de enero de 2009 traslada la doctrina anteriormente expuesta a la grabación en video de una sesión por una asociación de vecinos dado que la publicad de los plenos implica que cualquier ciudadano puede conocer pormenorizadamente lo que sucede en los plenos sin que la información en nuestra sociedad pueda restringirse a quienes sean periodistas.

De lo que podemos concluir dada las sentencias referenciadas y contestando a la pregunta formulada por el Ayuntamiento, que es legal grabar las sesiones del Pleno. Pero maticemos, en el asunto que se somete a informe, ha habido una orden directa del Alcalde en el desarrollo de un pleno con la fe pública de la secretaria y se produce un incumplimiento de los ciudadanos asistentes de esa orden directa, dictada en el ejercicio de la potestad de policía en relación con la utilización de las grabadoras de imagen y sonido. Además el Alcalde tiene, entre otras atribuciones, la de sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales (artículo 21.1, k) de la LRBRL. Las cuantías de las sanciones por estos motivos se regulan en los artículos 141 de la LRBRL y 59 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Estas atribuciones conllevan una actividad de policía administrativa y la consiguiente facultad de sancionar los ilícitos administrativos. En este campo se da una coincidencia entre el ilícito administrativo y el ilícito penal, puesto que los hechos también pudieran ser constitutivos de una falta de desobediencia a la autoridad

tipificada en el art. 634 del Código Penal, por que se puede tipificar la conducta del publico que graba, como desobediencia de una orden clara del Alcalde, “no esta permitido grabar el pleno, la grabación no esta autorizada, apaguen las cámaras” orden reiterada hasta tres veces consecutivas, sin que los implicados cesaran en su conducta y de hecho grabaron la sesión.

El Alcalde puede optar entre sancionar él en razón de las atribuciones conferidas por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local o dar cuenta a la jurisdicción penal, formulando la correspondiente denuncia ante el Juzgado.

En caso de alteración del orden público durante la celebración de las sesiones puede solicitar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, al carecer de Policía Local.

**Segundo.-** En el escrito presentado por las concejales del ayuntamiento de XXX, BBB y CCC, informan a la alcaldía de su intención de grabar en video todos los plenos ordinarios y extraordinarios, argumentando motivaciones que pasamos analizar:

**A)** Presentan el escrito las concejales para comunicar que la grabación la van a hacer terceras personas, en definitiva público asistente, “para que a través de medios digitales se registre fielmente lo que acontece en estos solemnes actos de carácter netamente públicos”.

Si bien es cierto que el pleno es un acto público, no corresponde al público la garantía de la fidelidad de lo que en el sucede, sino por atribución de la ley al Secretario del Ayuntamiento. La ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, en la Disposición Adicional Segunda establece que «Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento Legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad y tesorería.

Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal: a) La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento Legal preceptivo».

Conforme al Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, (hoy Estatal) la función de fe pública de la Secretaría comprende, Artículo 2, entre otras y en lo que a la consulta interesa:

*c) Levantar acta de las sesiones de los órganos colegiados referidos en el apartado a y someter a aprobación al comienzo de cada sesión el de la precedente. Una vez aprobada, se transcribirá en el libro de actas autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación.*

La única persona titular de la fe pública en el desarrollo del Pleno es el Secretario, a quien le corresponden la redacción del acta haciendo constar los asuntos tratados, el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados, debiendo recogerse sucintamente las opiniones emitidas (art. 50 TRRL).

El ejercicio de la fe pública por el secretario está sujeta a los principios de independencia; auctoritas, y como tal responde de su contenido y de la fidelidad de las manifestaciones que se contienen.

**B)** La grabación la fundamentan “a favor de cualquier ciudadano, vecino, grupo o asociación que desee grabar este acto y difusión veraz de los asuntos municipales”. Volvemos una vez más al carácter público del pleno, ello significa que los vecinos pueden asistir a los plenos, derecho este que sí debe, ser garantizado por el ayuntamiento de XXX y reconocido en el artículo 226 del ROF, así como el de las asociaciones de vecinos inscritas en el Registro municipal de Asociaciones vecinales (arts.227-229 y 236.1 ROF). Una forma de garantizar este derecho es dar cumplida publicidad e las convocatorias tal y como establece el art. 81.1 del ROF, de forma que los vecinos puedan ejercer libremente su derecho a asistir al Pleno.

Tampoco le corresponde al público asistente que pretende grabar, la difusión veraz de los asuntos municipales, es una competencia y una responsabilidad del Alcalde hacer cumplir lo que al respecto establece el artículo 222.2 del ROF, dar publicidad del contenido de las sesiones plenarias, y de todos los acuerdos del pleno así como de las resoluciones del Alcalde. A tal efecto además del tablón de anuncios de la Entidad, la Corporación puede decidir editar boletines informativos y publicar en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad.

**C)** Pretenden los solicitantes, “difundir la información grabada a través de la red o cualquier otro medio de difusión. Así todos los ciudadanos pueden conocer de primera mano los temas que se tratan en su municipio”. Debe tenerse en cuenta que el art. 20.2.d) de la CE que 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 puedan considerarse como noticias y, de otra parte, el derecho de los ciudadanos a recibirla. Por lo que 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 (art.69 LRBL)); 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.

La facultad de utilizar el contenido de la grabación se entiende que es 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 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 Española demanda.

**D)** “Con la grabación de los plenos se esta creando un documento audiovisual en el que se registran importantes aspectos de la memoria histórica del pueblo”. Sin duda puede parecer un fin muy loable pero dichas grabaciones no pueden tener sino el carácter de documento privado, en el que nadie garantiza su autenticidad. Son Documentos públicos, los autorizados por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias y con los requisitos exigidos por la Ley en cada caso.

**Tercero.-** Finalmente las entidades locales gozan de potestad normativa, es decir, de capacidad para dictar normas de naturaleza reglamentaria, reconocida en el art. 4.1.a) de la LRBRL, así como de potestad de autoorganización, por lo que pueden aprobar Ordenanzas y Reglamentos, entendidos como disposiciones de carácter general y de rango inferior a la ley, pudiendo concretar y adaptar los preceptos legales a las peculiaridades organizativas y de funcionamiento propias del ente local. 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 pues la aprobación del Reglamento Orgánico que deberá tramitarse con arreglo a lo previsto en los arts. 49 y 70.2 de la LRBRL.

Cuando la entidad local 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 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.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**Primero.-** El art. 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 puedan considerarse como noticias y, de otra parte, el derecho de los ciudadanos a recibirla.

Por lo que 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 (art.69 LRBL)); 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.

No hay en nuestro derecho una norma que fundamente la prohibición ni que permita expresamente el uso de grabadoras 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 art. 4.1.a) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, así como de potestad de autoorganización.

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 pues la aprobación del Reglamento Orgánico que deberá tramitarse con arreglo a lo previsto en los arts. 49 y 70.2 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Cuando la entidad local 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 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.

**Segundo.-** Sobre legalidad de la pretensión de grabar en video todos los plenos ordinarios y extraordinarios, y de las atribuciones que parecen asumir desde su posición de concejales las firmantes del escrito. No se acredita que el Ayuntamiento haya obstaculizado el derecho de los vecinos y asociaciones a asistir a las sesiones del pleno, a cuyo favor manifiestan actuar.

El registro fiel de lo que acontece en el Pleno corresponde al secretario titular de la fé pública, y a la Corporación difundir el contenido de los acuerdos adoptados, no a los concejales ni al público asistente.

Zamora a 20 de julio de 2012

EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS