



Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
34149 - FUENTES DE VALDEPERO
(Palencia)

Asunto: Grabación de sesiones plenarias / 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 **1044/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto de este expediente la negativa a grabar las sesiones plenarias, medida que consideraba el reclamante que podía ser recomendable como prueba de las intervenciones de los concejales de las que no quedaba constancia en el acta. Según el autor de la queja, un concejal había realizado varias solicitudes para que se realizara esa grabación por el Ayuntamiento, sin conseguirlo, lo cual lamentaba porque la Alcaldía no permitía realizar grabaciones a los asistentes, fueran o no miembros de la Corporación.





Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se solicitó información del Ayuntamiento para conocer si en alguna ocasión se había impedido grabar las sesiones plenarias de carácter público y si el Pleno había adoptado algún acuerdo para realizar su grabación en audio y para difundir las grabaciones.

El informe enviado a esta Procuraduría señalaba únicamente que *“se ha informado al reclamante que los Plenos del Ayuntamiento no van a ser grabados”*.

El autor de la queja aporta el acta de la sesión plenaria de 14 de noviembre de 2019, en la cual se somete a votación del Pleno la propuesta del grupo político ciudadanos sobre grabación de los plenos municipales. Según lo reflejado en el acta, el Alcalde responde a la propuesta indicando que *“Las sesiones son públicas, puede acordarse y decidirse por el Pleno, en todo caso salvaguardándose el honor o la intimidad y la propia imagen. Los vecinos tienen cumplida información de las convocatorias del Pleno y de los asuntos tratados, también lo es en este caso. La publicidad de las convocatorias de las sesiones, supone que cualquier persona puede asistir y presenciar los debates y votaciones, como es el procedimiento en este Ayuntamiento. (...) La garantía de la fidelidad corresponde por atribución de la ley, al Secretario Municipal y queda reservado exclusivamente a éste, levantar acta de las sesiones y someter a la aprobación al comienzo de cada sesión, la sesión anterior; la cual una vez aprobada se transcribe al libro de actas y se publica con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde. Las grabaciones pueden aparentar un fin muy loable pero dichas grabaciones no garantizan autenticidad. Son documentos públicos los emitidos por los funcionarios, en este caso el Secretario, que tiene*





legalmente atribuida por ley la facultad de dar fe; y sólo él como funcionario público puede realizar grabaciones como herramienta de trabajo para mejor elaboración de las actas. En consecuencia permitir o prohibir el uso de grabadoras por parte de los Concejales o el público, entra dentro del ámbito de las potestades del Alcalde, le habilitan para hacerlo más aún en aquellos casos en los que la utilización de grabadoras pudiera suponer alteración del orden que pudiera interferir en el normal desarrollo de las sesiones”.

Continúa que “con el objetivo de tomar una decisión consensuada, propongo sea votado por el Pleno. Pasado el asunto a votación el Pleno acuerda por unanimidad permitir la grabación de las sesiones exclusivamente por parte del Secretario del Ayuntamiento. En este punto los Concejales del grupo Ciudadanos expone que según informe de la Defensora del Pueblo, apoyado en sentencias del Tribunal Supremo y del Constitucional, cualquier persona asistente al Pleno, podría efectuar la grabación con las limitaciones que la ley impone, por lo que solicita que se permita grabar a los asistentes a los Plenos. Esta petición es rechazada con el voto en contra de los Concejales de los grupos PP y PSOE, con el voto a favor del grupo de Ciudadanos; solamente se grabarán las sesiones por el Secretario Municipal”.

De ello se deduce que considera la Alcaldía que permitir o prohibir el uso de grabadoras es potestad suya, aunque habiendo permitido que se decidiera esta cuestión por el Pleno, acuerda éste que la grabación solo pueda realizarse por el Secretario, rechazando que pueda hacerlo cualquier persona que asista a la sesión.





La grabación de los Plenos se ha introducido en el artículo 15 de la Ley 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, *“al objeto de salvaguardar la participación de sus miembros dejando constancia del contenido de sus intervenciones”*, si bien no es obligatoria en todos los casos, estableciéndose distintos grados de obligatoriedad en función de la población de los municipios. En los de *“menos o igual a 5.000 habitantes será obligatoria la grabación en audio cuando así se acuerde por el Pleno”*.

Establece también que los Plenos de las entidades locales podrán regular las condiciones de acceso y uso de estas grabaciones, garantizando el derecho a obtener copia a los miembros de las entidades locales.

El apartado 2 del precepto precisa que esta grabación y archivo *“no afecta a la obligación legal de fe pública mediante el levantamiento de las correspondientes actas por parte del personal funcionario de habilitación de carácter nacional”*.

Por lo tanto, la grabación de las sesiones es una medida distinta de la redacción de las actas, que puede adoptarse con la finalidad indicada en la propia norma *-salvaguardar la participación de sus miembros dejando constancia del contenido de sus intervenciones-*; el hecho de que el secretario redacte el acta no impide que las sesiones puedan ser grabadas, ni justifica que pueda prohibirse dicha grabación a cualquier otra persona.

El objeto de las grabaciones de las sesiones no puede ser, en principio, el de que se hagan con el fin de servir a una





transcripción literal de las intervenciones de los corporativos en el acta, el contenido de las actas está perfectamente delimitado en los artículos 50 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 109 del ROF.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la Sentencia de 24/06/2015 estimó un recurso de apelación contra una Sentencia que había considerado válido un acuerdo plenario que había aprobado un sistema de elaboración de las actas que, en lugar de recoger el resumen de las intervenciones de cada grupo municipal, se remitía a la grabación de la sesión. El Tribunal estima el recurso y anula el acuerdo recurrido: *“La Sala no comparte la fundamentación jurídica del Juez a quo, ya que el fomento de los medios tecnológicos e informáticos que establecen los artículos 45 y 46 la Ley 30/1992 no puede alterar el contenido de las actas de los Plenos Municipales establecido de forma minuciosa y detallada en el art. 109 por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que exige que en la misma se recojan las opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, lo cual no puede ser sustituido con la anexión de una grabación técnica recogiendo únicamente en las actas el acuerdo y las votaciones a favor y en contra, porque ello supondría la modificación del principio de unidad del acta, de tal manera que leyéndose ésta sería imposible determinar el motivo de las votaciones finales. Por tanto, no existe cobertura legal que permita modificar el referido precepto, por lo que procede la estimación del presente recurso y revocación de la sentencia de instancia”*.





Sin embargo más recientemente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 20/09/2019 recoge la utilidad de la grabación, *“la posibilidad de grabar los plenos puede ser un instrumento útil para el desarrollo de su función de miembro de la Corporación municipal, para distintas finalidades, entre otras, por ejemplo, el control de la corrección o no de la transcripción de las sesiones en acta por el Secretario”*.

En cuanto a la prohibición a cualquier ciudadano, sea o no concejal, de grabar las sesiones plenarias municipales, esa medida 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 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que *“las sesiones de las Corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser declarados 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 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 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, 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 la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2/01/2003, 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, que añade el siguiente argumento: *“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 2/01/2003 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, y, por tanto, también 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 del 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 4/11/2013 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 concurran 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”.

Siguiendo estos mismos criterios entiende 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 aquel, atendiendo a las 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 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**:

- Debe el Pleno revocar el acuerdo adoptado con fecha 14/11/2019 en virtud del cual se permite grabar las sesiones plenarias exclusivamente al Secretario municipal, rechazando la posibilidad de que puedan ser grabadas por cualquier persona que asista a las mismas.

- Como regla general, debe permitir la grabación de las sesiones plenarias públicas y la difusión de lo grabado por cualquier ciudadano, sin necesidad de autorización previa, todo lo cual incluye a los concejales.

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

