

Con fecha de y número de registro se recibió, remitida por el señor Alcalde del Ayuntamiento de, una solicitud de informe sobre la posibilidad de grabar los plenos municipales por los asistentes al mismo, sean concejales o no. Accediendo a lo solicitado se procede a emitir el presente

INFORME

Con base, por resultar de la solicitud de informe, en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- El Ayuntamiento de carece de ordenanza regulatoria sobre la posibilidad de realizar grabaciones de los plenos municipales.

II.- El Grupo Municipal Popular ha mostrado su disconformidad con que se realicen dichas grabaciones.

A los que resultan de aplicación los presentes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La cuestión planteada está referida a la posibilidad de establecer restricciones, mediante actos singulares, toda vez que el Ayuntamiento consultante carece de disposiciones generales que disciplinen la cuestión, al derecho de dejar constancia por cualquier medio de los sonidos e imágenes de los plenos municipales por parte de los asistentes a los mismos, sean concejales o no.

En un primer análisis aproximativo, se encuentra que dichos límites podrían establecerse sobre la base del carácter reservado que pudieran tener las sesiones plenarias, o sobre la base del derecho a la intimidad personal o familiar y a la propia imagen de los ediles intervinientes en las mismas.

Segundo.- En cuanto a la primera de las cuestiones debe acudirse a lo previsto en el artículo 70.1 del Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local según el cual:

"Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, 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."

Por tanto, las sesiones plenarias son públicas, con la sola excepción de tratándose cuestiones relativas a los derechos regulados en el artículo 18 de la Constitución

Española, el Pleno acuerde por mayoría absoluta el secreto de la votación y debate de dicha cuestión.

El precepto habla de publicidad de las sesiones; aunque en principio lleva a pensar en que se permite la concurrencia de público a las mismas, nada justifica esa interpretación reduccionista, pues el párrafo segundo menciona la posibilidad de acudir a medios de difusión de la imagen y el sonido, lo que supone hacer referencia a un concepto más amplio de publicidad relacionado con el general conocimiento de los asuntos tratados, intervenciones vertidas, acuerdos adoptados y, en general, acontecimientos acaecidos durante la celebración del Pleno. La publicidad, así entendida, se constituye en una garantía democrática al ser presupuesto del control, por parte de los ciudadanos, de las actividades de los órganos de gobierno de las administraciones públicas. Por ello, la interpretación del término "*públicas*" contenido en el artículo 70.1 antes transcrito debe realizarse en sentido amplio, especialmente si se pone en conexión con el derecho de participación en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 de la Constitución pues restringir el carácter público de las sesiones incide directamente en este derecho participativo de garantía constitucional y configuración legal.

Tercero.- En cuanto a la afectación que el realizar grabaciones pudiera tener sobre el derecho a la intimidad o a la propia imagen de los señores concejales, debe considerarse lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Ésta, después de garantizar en su artículo primero la protección del derecho a la intimidad y a la propia imagen, establece un listado de intromisiones ilegítimas –artículo séptimo– excepcionando tal ilegitimidad cuando concurra alguna de las circunstancias que la ley recoge en su artículo octavo según el cual:

Uno. No se reputará, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante.

Dos. En particular, el derecho a la propia imagen no impedirá:

a) Su captación, reproducción o publicación por cualquier medio cuando se trate de personas que ejerzan un cargo público o una profesión de notoriedad o proyección pública y la imagen se capte durante un acto público o en lugares abiertos al público.

b) La utilización de la caricatura de dichas personas, de acuerdo con el uso social.

c) La información gráfica sobre un suceso o acaecimiento público cuando la imagen de una persona determinada aparezca como meramente accesoria.

Las excepciones contempladas en los párrafos a) y b) no serán de aplicación respecto de las autoridades o personas que desempeñen funciones que por su naturaleza necesiten el anonimato de la persona que las ejerza.

En el caso de los plenos municipales, existe un interés público que justifica considerar que no existe intromisión ilegítima; además, en el caso de la captación de imágenes, se refiere a un suceso público. Pero lo definitivo, es que se trata de personas que ejercen un cargo público y la captación de la imagen o el sonido se realiza durante un acto público en el que intervienen por razón de su cargo. Por tanto, la grabación de la imagen y el sonido de un concejal en un pleno no constituye intromisión ilegítima en su derecho a la intimidad y la propia imagen.

Cuarta.- Debe tenerse en cuenta, además, lo establecido en el artículo 20 de la Constitución Española según el cual:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, 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.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

La posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio de su derecho a la participación en los asuntos públicos, decidan dejar constancia documental de acaecido durante un pleno municipal se ve amparada también por el derecho a la libertad de expresión y restringir la posibilidad de efectuar grabaciones constituiría una limitación injustificada de este derecho, sometiéndolo a una censura previa.

Este es el sentido de la reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de junio de 2015, fundamento jurídico cuarto:

Abordando ya el examen del recurso de casación, debe avanzarse que no es justificada la infracción de las letras a) y d) del artículo 20.1 CE que el recurso de casación reprocha al fallo de instancia, porque es acertada, por lo que seguidamente se razona y asumiendo las acertadas consideraciones del Ministerio Fiscal, tanto la existencia de la regla general de prohibición de grabación que ha sido apreciada por la sentencia recurrida en el impugnado artículo 107 del Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Mogán, como la vulneración de las libertades de expresión y de información, reconocidas en el artículo 20 CE, que deriva de ese precepto reglamentario.

Sobre esas dos libertades que acaban de mencionarse, ha de decirse que son diferentes manifestaciones del derecho genérico que ese artículo 20 configura, pues la libertad de expresión tutela la comunicación del pensamiento y la de información garantiza el derecho a recibir esta de cualquier medio sin ninguna traba; y ha de decirse también que están íntimamente relacionadas porque sin información no es posible la comunicación del pensamiento y la opinión, y que dicha relación conlleva que toda lesión de la libertad de información produzca, así mismo, una lesión de la libertad de expresión.

Igualmente ha de recordarse que ambas libertades 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.

Asimismo deben subrayarse estas consecuencias que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha derivado de la apuntada dimensión constitucional: el carácter preferente de la libertad de información frente a otros derechos; la especial obligación de su protección que pesa sobre los poderes públicos cuando la información está referida a hechos de relieve público; y la inclusión, dentro de esa libertad de información, del

derecho a que no se impida el acceso a la fuente de la noticia cuando es pública o de acceso general.

Y ha de ponerse de manifiesto, así mismo, que estas dos libertades de expresión y de Información de que se viene hablando son de titularidad común de todos los ciudadanos, sean o no profesionales de la información.

Tras todo lo que antecede, debe insistirse que esa prohibición general apreciada por la sentencia recurrida en el polémico artículo 107 del Reglamento Orgánico Municipal es acertada, porque la grabación sólo directamente la reconoce a los medios autorizados y, como regla general, la prohíbe a los restantes medios, a los concejales y al público general, que necesitarán para llevarla a cabo una previa autorización de la Presidencia del Pleno. Y 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

Continuando en el fundamento jurídico quinto:

Es igualmente correcta la vulneración del artículo 20.2 que la sentencia recurrida declara, y esto por lo siguiente: por censura previa ha de entenderse cualquier impedimento "a priori" al ejercicio de las libertades de información y expresión; y no cabe duda que esa autorización previa que el repetido artículo 107 del Reglamento Orgánico Municipal establece obstaculiza el inmediato ejercicio del derecho a la grabación de las sesiones plenarias y encarna, por ello, ese impedimento "a priori" con el que hay que identificar la censura previa.

A lo que ha de añadirse que la aplicación de la discrecionalidad administrativa al ejercicio de los derechos fundamentales no es compatible con las exigencias de reserva legal establecidas constitucionalmente para la regulación de su ejercicio y desarrollo (artículos 53.1 y 81 CE).

La sentencia se refiere al supuesto de un precepto de un reglamento orgánico que sometía a autorización previa el derecho a la grabación de los plenos –salvo en el caso de los medios de comunicación acreditados- precepto que es anulado por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias, estimando el recurso interpuesto, criterio ratificado por el Tribunal Supremo.

Aunque la consulta no se refiere a la posibilidad de aprobar un reglamento con tal contenido y parece más bien referirse al régimen vigente faltando tal reglamento los razonamientos de la sentencia son aplicables al caso planteado.

Por tanto, con base en el relato fáctico expuesto y los fundamentos jurídicos expresados procede la formulación de las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los asistentes a un Pleno, sean concejales o no, tienen el derecho de grabar las imágenes y sonidos del mismo, así como de reproducir, comunicar o difundir dichas grabaciones.

SEGUNDA.- Este derecho sólo puede ser limitado en casos particulares cuando se den las circunstancias legalmente previstas, sin que en ningún caso pueda ser objeto de restricción general a través de las normas organizativas del Ayuntamiento.

Es cuanto procede informar, parecer jurídico que queda sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho y que no supe el contenido de otros informes emitidos con carácter preceptivo o facultativo para la válida adopción de acuerdos.

Toledo a 11 de febrero de 2016