

Roj: STS 3468/2007
Id Cendoj: 28079130072007100510
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 7
Nº de Recurso: 2389/2003
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a once de Mayo de dos mil siete.

La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso de casación nº 2389/03 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE PILAR DE LA **HORADADA**, representado por el Procurador D. Jorge Deleito García, contra la sentencia de 2 de enero de 2003 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (recurso 95/2003 tramitado por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales). Han sido parte en las presentes actuaciones TELEVISIÓN **HORADADA**, S.L., representada por el Procurador D. Rafael Sánchez Izquierdo, y el MINISTERIO FISCAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó sentencia con fecha 2 de enero de 2003 (recurso 95/2003 tramitado por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales) cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

<< FALLO

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Sra. Pérez Orero, en nombre y representación de la mercantil "Televisión **Horadada**, S.L.", 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, así como contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra el anterior, las cuales se declaran nulas; declarándose asimismo el derecho de la parte actora al acceso a la grabación de las sesiones plenarias en condiciones de igualdad.

No hacer especial imposición de costas...>>.

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia el Ayuntamiento de Pilar de la **Horadada** preparó recurso de casación y luego efectivamente lo interpuso mediante escrito presentado el 15 de abril de 2003 en el que aduce un único motivo de casación, al amparo del *artículo 88.1.d/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, alegando la infracción de los *artículos 14, 21.1.d/ y 24 de la Constitución* .

El escrito del Ayuntamiento termina solicitando que se dicte sentencia en la que se case y anule la sentencia recurrida y en su lugar se dicte otra por la que, desestimando el recurso contencioso- administrativo, se declare ajustado a derecho el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la **Horadada** de 23 de octubre de 2001 relativo a la grabación y difusión audiovisual de las sesiones del Pleno municipal.

TERCERO.- La entidad Televisión **Horadada**, S.L., personada como parte recurrida, presentó escrito con fecha 24 de marzo de 2003 en el que plantea la inadmisibilidad por no ser la sentencia de instancia susceptible de recurso de casación. Sin embargo, la alegación fue rechazada por auto de la Sección Primera de esta Sala de 22 de diciembre de 2004 en el que se acuerda admitir a trámite el recurso de casación y remitir las actuaciones a esta Sección Séptima.

CUARTO.- Televisión **Horadada**, S.L. se opuso al recurso de casación mediante escrito presentado el 14 de abril de 2005 en el que, invocando la jurisprudencia de este Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre el derecho a recibir información veraz y la obligación de facilitar la información a los medios receptores, termina solicitando que se desestime el recurso de casación y se confirme íntegramente la sentencia recurrida con imposición de costas a la parte recurrente.

QUINTO.- El Ministerio Fiscal presentó escrito fechado a 18 de marzo de 2005 en el que invoca la doctrina del Tribunal Constitucional recordada en SsTC 56/2004 y 57/2004, ambas de 19 de abril de 2004 y manifiesta que procede la desestimación del recurso de casación.

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo fijándose finalmente al efecto el día 9 de mayo del presente año, fecha en la que ha tenido lugar la deliberación y votación.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación lo dirige el AYUNTAMIENTO DE PILAR DE LA **HORADADA** contra la sentencia de 2 de enero de 2003 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo, procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, interpuesto por "Televisión **Horadada**, S.L" 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, así como contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra el anterior, se declaran nulas las mencionadas resoluciones municipales declarándose asimismo el derecho de la parte actora al acceso a la grabación de las sesiones plenarias en condiciones de igualdad.

El acuerdo municipal impugnado en el proceso de instancia establecía lo siguiente:

"Primero.- Realizar la retransmisión gratuita en directo mediante ondas de las sesiones plenarias, garantizando, en la medida de las posibilidades técnicas, su difusión a todos los vecinos del municipio.

Segundo.- 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, bien mediante sus propios medios, bien mediante los que fueren precisos contratar para el cumplimiento de su función.

Tercero.- 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".

La sentencia de instancia, después de delimitar el acto administrativo objeto de impugnación y el posicionamiento de los litigantes en la controversia (fundamentos primero y segundo), hace luego una reseña en su fundamento tercero de la jurisprudencia constitucional en torno a la libertad de información, el derecho a una información veraz y la vigencia del principio de proporcionalidad en toda aplicación de medidas restrictivas de los derechos fundamentales invocando, entre otras, las SsTC 6/1981, 12/1982, 62/1982, 77/1982, 52/1983, 13/1985, 104/1986, 159/1986, 171/1990, 172/1990, 52/1995 176/1995, 151/1997, 175/1997, 200/1997, 177/1998 18/1999 y 187/1999. Así, la sentencia expone, entre otras, las siguientes consideraciones,:

<< (...) TERCERO.- Entrando pues a conocer del fondo del asunto planteado, el mismo consiste en la aducción por la demandante de que los acuerdos transcritos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la **Horadada** vulneran los *artículos 14 y 20.1 .d)* de la Constitución Española, punto en el que se encuentra de acuerdo el Ministerio Fiscal.

El Tribunal Constitucional, interpretando estos preceptos ha puntualizado los derechos fundamentales en los mismos contenidos. Podemos destacar, como más clarificadores en relación con el caso planteado, los párrafos de la dos siguientes Sentencias del citado Alto Tribunal, que se transcriben a continuación:

La Sentencia de 15 de febrero de 1990, núm. 20/1990 , afirma que:

"Desde las SSTC 6/1981 y 12/1982, hasta las SSTC 104/1986 y 159/1986 , viene sosteniendo el Tribunal que "las libertades del *artículo 20 (STC 1* 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 12/1982) o, como se dijo ya en la STC 6/1981 :

"El *artículo 21 CE* , en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el *artículo 1.2 CE* , y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política".

En el mismo sentido se pronuncia la STC 159/1986 , al afirmar que "para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas".

Y recordando esta sentencia la doctrina expuesta en las que hemos citado anteriormente, insiste en que los derechos reconocidos por el *artículo 20* , no sólo protegen un interés individual sino que son garantía de la opinión pública libremente formada, "indisolublemente ligada con el pluralismo político".

La de 25 de octubre de 1999, núm. 187/1999, más prolijamente hace los siguientes pronunciamientos:

"El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, que son los demás derechos y los derechos de los demás.

Por ello, se veda cualquier interferencia y como principal, en este ámbito, la censura previa (*artículo 20.2 C.E* .), que históricamente aparece apenas inventada la imprenta, en los albores del siglo XVI y se extiende por toda Europa.

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 art. 53.1* y *art. 81.1 C.E* ., 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 C.E* ., funcionan como límite de aquella libertad en su doble manifestación.

Este Tribunal 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, de manera tal que se otorgue el plácet a la publicación de la obra que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario.

Y precisamente por lo tajante de la expresión empleada por la Constitución para prohibir estas medidas, debe alcanzar la interdicción a todas las modalidades de posible censura previa, aun los más "débiles y sutiles", que tengan por efecto, no sólo el impedimento o prohibición, sino la simple restricción de los derechos de su *artículo 20.1 (SSTC 77*

... "El fin último que alienta la prohibición de toda restricción previa de la libertad de expresión en su acepción más amplia no es sino prevenir que el poder público pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre garantizado constitucionalmente (STC 6/1981).

La censura previa, tal y como se ha descrito más arriba, constituye un instrumento, en ocasiones de gran sutileza, que permitiría intervenir a aquél en tal proceso, vital para el Estado democrático, disponiendo sobre qué opiniones o qué informaciones pueden circular por él, ser divulgadas, comunicadas o recibidas por los ciudadanos.

Es aquí donde debe buscarse también la razón de que su interdicción deba extenderse a cuantas medidas pueda adoptar el poder público que no sólo impidan o prohíban abiertamente la difusión de cierta opinión o información, sino cualquier otra que simplemente restrinja o pueda tener un indeseable efecto disuasor sobre el ejercicio de tales libertades (SSTC 52/1983, fundamento jurídico 5º, 190/1996, fundamento jurídico 3º), aun cuando la ley, única norma que puede establecerlas, pretendiera justificar su existencia en la protección de aquellos derechos, bienes y valores que también conforme al *artículo 20.4 C.E* . constitucionalmente se configuran como límites a las libertades de expresión e información en nuestro orden constitucional, limitando así al legislador que pudiera sentir tal tentación o veleidad al amparo de las reservas de ley previstas en los *artículos. 53.1* y *81.1 C.E* .".

... "Desde otra perspectiva, igualmente, y por las mismas razones de garantía, dichas medidas, sea el secuestro judicial de los soportes del mensaje o sean otras, por razones de urgencia, sólo podrán adoptarse en el curso de un proceso judicial en el que se pretendan hacer valer o defender, precisamente, los derechos y bienes jurídicos que sean límite de tales libertades, proceso que es el cauce formal inexcusable para la prestación de la tutela a la que está abocada la función jurisdiccional y donde ha de recaer la adecuada resolución judicial motivada, que deberá estribar la medida en la protección de tales derechos y bienes jurídicos, con severa observancia tanto de las garantías formales como de las pautas propias del principio de proporcionalidad exigibles en toda aplicación de medidas restrictivas de los derechos fundamentales (STC 62/1982, 13/1985, 151/1997, 175/1997, 200/1997, 177/1998, 18/1999)"....>>.

Y, en fin, trasladando la doctrina constitucional así reseñada al caso examinado la Sala de Valencia ofrece las siguientes explicaciones:

<< (...) CUARTO.- 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 plenarias del Ayuntamiento.

Ello es así en cuanto que dichos acuerdos restringen de manera injustificada el derecho de la actora a la obtención y difusión de información de interés general, sometiendo dicha obtención y difusión al control previo que supone el que el único acceso a la misma sea a través de un servicio municipal que graba y reparte posteriormente la grabación a los medios de comunicación.

La limitación del acceso a la información de las actuaciones administrativas tiene serias limitaciones -tanto en el nivel constitucional como legal- sobre la base, fundamentalmente, de los derechos individuales de los ciudadanos afectados por el expediente administrativo y por la legislación sobre secretos oficiales; sin embargo, 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 a su directo e inmediato.

De entre esos medios de acceso de la ciudadanía destacan iniciativas como la de la mercantil demandante de permitir la emisión televisiva de la sesión plenaria, pues implica tanto como la presencia en el pleno de la totalidad de los vecinos que tuvieran interés en ello y que -por las naturales limitaciones de espacio- no podrían normalmente acceder a ello.

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 obtención de la información, privando de esta manera no solo al medio de comunicación demandante de su derecho fundamental, sino obstando también el derecho a la información de los vecinos.

No puede perderse -en este punto- la perspectiva de que el ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda -en un extremo esencial- en la libertad de información y que ella se actúa primordialmente a través de los medios de comunicación independientes y no administrativizados, por lo que cualquier género de limitación o censura en la obtención de la información -cual es el caso- se convierte en una conculcación de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema constitucional democrático, y en particular (y en lo que a éste proceso hace, pues en él debe de resolverse la demanda de la mercantil actora) de los derechos fundamentales de los informadores, garantes en definitiva de ese sistema...>>.

SEGUNDO.- Según hemos señalado en el antecedente segundo, el Ayuntamiento recurrente aduce un único motivo de casación, al amparo del *artículo 88.1.d/ de la Ley* reguladora de esta Jurisdicción, alegando la infracción de los *artículos 14, 20.1.d/ y 24 de la Constitución* .

En lo que se refiere a los *artículos 14 y 24 del texto constitucional* , baste decir que el Ayuntamiento recurrente se limita a invocarlos en el enunciado del motivo de casación pero no vuelve luego a mencionarlos en el desarrollo del motivo ni ofrece, por tanto, la menor explicación de en qué forma o por qué razón habríamos de considerar que la sentencia recurrida ha infringido tales preceptos.

Queda entonces por examinar la alegada infracción del *artículo 20.1.d/ de la Constitución* , que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (en el escrito de

interposición del recurso se invoca esa disposición aunque en ocasiones alude al *artículo 21.1 .d/* y al *artículo 23.1 .d/*, preceptos que no existen en el texto constitucional de la Constitución, lo que obliga a pensar que se trata de otros tantos errores en la identificación de la norma que se dice infringida). Señala el Ayuntamiento que no ha habido intención de censurar la información sino tan sólo de regular la retransmisión y grabación de las sesiones por parte de los propios servicios municipales, pues considera que no cabe identificar el derecho *constitucional reconocido en el artículo 20.1 .d/* con la retransmisión en directo de las sesiones plenarias por los medios de comunicación audiovisual que lo deseen, previa instalación de numerosos aparatos y dispositivos de una televisión privada.

El planteamiento del Ayuntamiento no puede ser asumido pues, aunque debe admitirse que el acuerdo municipal impugnado no denota una voluntad de censura previa, lo cierto es que el desarrollo del único motivo de casación no viene sino a reiterar lo ya argumentado en el proceso de instancia pero eludiendo toda referencia a la inequívoca jurisprudencia constitucional, en torno a la libertad de información, el derecho a una información veraz y la vigencia del principio de proporcionalidad en toda aplicación de medidas restrictivas de los derechos fundamentales (en la sentencia recurrida se citan, entre otras, las SsTC 6/1981, 12/1982, 62/1982, 77/1982, 52/1983, 13/1985, 104/1986, 159/1986, 171/1990, 172/1990, 52/1995 176/1995, 151/1997, 175/1997, 200/1997, 177/1998 18/1999 y 187/1999). Por otra parte, la propia sentencia de la Sala de Valencia se encarga de destacar -y así lo recuerda el Ministerio Fiscal en su escrito- que el Ayuntamiento de Pilar de la **Horadada** no fundó su decisión en la concurrencia de múltiples medios de comunicación que hiciera imposible el acceso de todos ellos, supuesto en el que podría resultar justificada la adopción de un sistema de acreditaciones o incluso de puesta en común de la toma de imágenes o de distribución libre de una señal institucional única.

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 SsTC 56/2004 y 57/2004, ambas de 19 de abril de 2004, y 159/2005, de 20 de junio de 2005, 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.

TERCERO.- Por las razones expuestas el recurso de casación debe ser desestimado. Y de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción* procede imponer las costas de este recurso de casación al recurrente, si bien, en uso de la facultad que confiere el número 3 de ese mismo precepto, atendiendo al grado de complejidad del asunto y al contenido de los escritos de oposición, se fija en 1.200 euros el importe máximo a que asciende la imposición de costas por el concepto de honorarios de abogados.

FALLAMOS

NO HA LUGAR al recurso de casación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE PILAR DE LA **HORADADA** contra la sentencia de 2 de enero de 2003 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (recurso 95/2003 tramitado por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales), con imposición al recurrente de las costas de este recurso de casación en los términos señalados en el fundamento de derecho tercero.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Eduardo Calvo Rojas, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario, certifico.