

Tribunal Constitucional, Sala Primera, Sentencia 9/2007 de 15 Ene. 2007, Rec. 5586/2004

Ponente: Casas Baamonde, María Emilia.

LA LEY 217/2007

DERECHO AL HONOR. Inexistencia de intromisión ilegítima. Manifestaciones realizadas por un concejal en un pleno municipal en el que se debatía sobre la concesión de un servicio público en relación con la actuación profesional de una funcionaria del Ayuntamiento. Cobertura bajo el derecho a la libertad de expresión. Comentarios vertidos en respuesta a la petición de dimisión por la oposición por la ausencia del informe técnico del expediente del que era autora la funcionaria. Alusiones efectuadas en un debate de interés público y en conexión con el mismo. Ausencia de expresiones formalmente injuriosas.

El Tribunal Constitucional deniega el amparo solicitado por una funcionaria municipal por vulneración de su derecho al honor, al encontrarse las manifestaciones cuestionadas, realizadas en un pleno por un concejal, bajo la cobertura del derecho a la libertad de expresión, puesto que se vertieron en un debate de interés público y en conexión con el mismo y sin contener expresiones formalmente injuriosas.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 5586-2004, promovido por doña Carmen Donadios Arroyo, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Abogado don Francisco José Gualda Alcalá, contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 725/2004, de 8 de julio, desestimatoria del recurso de casación contra la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Albacete 225/1999, de 4 de noviembre, desestimatoria del recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Albacete 39/1999, de 12 de febrero, desestimatoria a su vez de demanda de protección del derecho al honor. Ha sido parte don Agustín Fernández Carrión, representado por la Procuradora doña Ana Julia Vaquero Blanco y asistido por el Letrado don Justo Jiménez Tolosa. Ha intervenido el Ministerio Fiscal.

Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 16 de septiembre de 2004, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega interpone recurso de amparo en nombre de doña Carmen Donadios Arroyo contra las Sentencias mencionadas en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para el examen de la pretensión de amparo son, sucintamente relatados, los siguientes:

a) Según expresa el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Albacete 39/1999, de 12 de febrero, don Agustín Fernández Carrión, Primer Teniente de Alcalde y Presidente de la Comisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Albacete, vertió las siguientes expresiones en el Pleno municipal del día 3 de junio de 1998, en un debate relativo a la modificación de las prestaciones del contrato de concesión del servicio municipal de suministro de agua potable:

- "No se piensa dimitir por esta circunstancia, ni tampoco se va a cesar, aunque quizá habría que plantárselo pero con algún técnico que no ha actuado honradamente en este tema. No se entiende que en la Comisión de Urbanismo la Ingeniera no dijera nada sobre este informe y luego aparezca en el expediente, lo que lleva a pensar que ese técnico ha pretendido dar la vuelta al equipo de gobierno, que ha sido tan sorprendido como los demás grupos";

- "Lo honrado hubiera sido que en la Comisión se hubiera dicho que se había emitido ese informe y que constaba en el expediente, pero no se dijo nada";

- "Lo que parece mentira es que ahora se diga que se ha ocultado información, cuando en la comisión informativa la funcionaria, que estaba presente, no dijo que faltara su informe. Lo que es una falta de honradez y profesionalidad es tratar de ocultar información a la Comisión de Urbanismo".

La Sentencia añade que "dichas expresiones fueron recogidas con mayor o menor exactitud en los diarios La Tribuna y La Verdad de los días siguientes a la celebración del Pleno" y que "de la prueba practicada no resulta haberse acreditado conducta incorrecta alguna por parte de la actora". Expone asimismo que "[c]onsta en las actuaciones copia cotejada del escrito de 18 de marzo de 1998 de la Jefa del Negociado de Contratación interesando a la Sección Técnica de Ingeniería informe sobre propuesta de Aquagest, S.A., relativo a cambio de inversión en las mejoras propuestas para el Servicio Integral del Agua, así como copia cotejada del informe técnico interesado, de fecha 3 de abril de 1998 emitido por la actora como Jefe del Servicio Técnico y Especial de Gestión y Conservación de Infraestructuras del Ayuntamiento, informe en el que figura el sello del Negociado de Contratación, junto a 'recibí' de fecha 14 de abril de 1998. Sin embargo, lo cierto es que en la reunión de la Comisión de Urbanismo celebrada el día 29 de mayo de 1998 no obraba dicho informe en el expediente y que la actora estuvo presente en dicha reunión en calidad de asesora, sin que manifestara nada al respecto ni durante la sesión ni al finalizar la misma".

b) Con base en las afirmaciones reseñadas vertidas en el Pleno municipal, la Sra. Donados había interpuesto demanda de protección de su derecho fundamental al honor contra el Sr. Fernández, solicitando que como consecuencia de la declaración de vulneración se difundiera la Sentencia estimatoria en los medios de comunicación y se le indemnizara con cinco millones de pesetas.

La Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 6 de Albacete 39/1999, de 12 de febrero, desestimó íntegramente la demanda. Consideraba para ello que "en el presente caso todo lo más nos encontraríamos ante un supuesto ataque al 'prestigio profesional' de la actora, que sería protegible en nuestro sistema jurídico por los cauces marcados por el art. 1902 CC, siempre y cuando se demuestre la existencia de un daño moral digno de ser indemnizable. En el presente caso no ha quedado probada la propia realidad del supuesto daño moral ... por cuanto el demandado en ningún momento hace referencia a la actora por su nombre y apellidos" y las expresiones se difunden "dentro de un contexto 'esencialmente veraz' y "de interés general para los asistentes al Pleno ... siendo las inexactitudes que pudieran aludir a una posible ocultación maliciosa del informe meramente coyunturales, pues en ningún momento se dirigió acusación directa contra persona alguna".

c) La Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Albacete 225/1999, de 4 de noviembre, desestimó el recurso de apelación interpuesto por la demandante. Aunque aceptaba "que el prestigio profesional puede defenderse a través de la protección del honor" y que por ello "carecen

de utilidad los argumentos de la sentencia en los que se motiva la improcedencia de la responsabilidad aquiliana" (FD 3), consideraba que "no puede calificarse como intromisión ilegítima en los derechos fundamentales de la demandante la acerba crítica que realizó el demandado, que queda amparada por el derecho a la libertad de expresión y de crítica en el ámbito de las personas que desempeñan funciones públicas, que no son solamente aquellas que acceden por elección de los conciudadanos a sus cargos, sino también los funcionarios y empleados públicos que acceden a ellos por su mérito y capacidad a través de los procedimientos de selección establecidos legalmente, como la demandante ... que al desempeñar voluntariamente un empleo público ha de soportar las críticas que se le hagan, por tanto no existe la intromisión denunciada por la demandante, al haberse producido las manifestaciones de la parte demandada respecto de persona integrada con ella en la misma Administración municipal, criticando su actuación en dicho municipio" (FD 4).

d) La Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 725/2004, de 8 de julio, desestima el recurso de casación interpuesto por la Sra. Donadios, al entender que, si bien "el Tribunal Constitucional ha declarado que el prestigio profesional tiene cabida en el concepto constitucional del honor, pues en determinadas circunstancias el juicio crítico acerca de la conducta profesional de un ciudadano puede constituir un auténtico ataque a su honor personal", las circunstancias especiales del presente caso "permiten llegar a la conclusión de que el demandado no sobrepasó el ámbito de la libertad de expresión y, por lo tanto, no se ha producido la intromisión ilegítima que se denuncia en la demanda". Así, "no puede olvidarse que las manifestaciones del demandado fueron vertidas en el curso de un debate político con una finalidad de clara autodefensa frente a las imputaciones de los grupos rivales que le responsabilizaban de cometer ilegalidades y solicitaban su dimisión", y que "la actora estuvo presente en la reunión de la Comisión de Urbanismo, como asesora, sin que en el curso de la misma hubiera hecho alguna advertencia o comentario acerca de la no inclusión en el expediente que se revisaba del informe que había emitido. Ante todo ello, el demandado había tratado de poner de manifiesto que la falta del informe en el expediente no obedecía a una decisión suya, como se le reprochaba, sino a un mal funcionamiento del servicio", por lo que ha de concluirse que el Sr. Fernández Carrión "no trató de atentar deliberadamente contra el honor de la actora, sino que efectuó una valoración muy rigurosa y precipitada del silencio que había observado la misma en la Comisión de Urbanismo en cuanto a la omisión del informe que había elaborado" (FD 2).

3. Pretende la demandante de amparo que se declare que se ha vulnerado su derecho al honor y que en consecuencia se anulen las tres Sentencias que impugna. Considera para ello que se ha producido una intromisión ilegítima en su honor "y en particular en su prestigio profesional ... sin que las expresiones y descalificaciones de que fue objeto puedan tener cobijo en los derechos fundamentales a la libertad de expresión y de información".

Las expresiones que considera lesivas de su honor son, de las vertidas por el Sr. Fernández Carrión en el Pleno Municipal, las relativas a que trató de ocultar su informe en la Comisión de Urbanismo; a que había incurrido en deslealtad, falta de honradez y profesionalidad; y a que "aquí ha habido una mano negra". Estas expresiones dañan su prestigio profesional, que, según la jurisprudencia constitucional (STC 282/2000, de 27 de noviembre), constituye una manifestación del honor personal. Tal daño no puede quedar excluido, como alega la Sentencia de casación impugnada, por los fines de autodefensa política de quien se expresa, pues, por una parte, supondría que el honor ajeno "se convierte en materia disponible para un reducto de ciudadanos", y por otra, según la jurisprudencia constitucional, queda proscrita la crítica profesional que "incurrir en el insulto directo, en los calificativos formalmente injuriosos o innecesarios para el mensaje que se desea transmitir, y que la convierten en una crítica vejatoria, descalificadora y afrentosa de una persona". En todo caso, y tras precisar que la ausencia del informe era ajena a la recurrente y que su papel en la Comisión de Urbanismo es de simple asesora, señala la demanda que "lejos de apreciarse un leal ánimo de autodefensa política, sólo se constata un actuación lesiva del honor de la funcionaria municipal, que

se ha visto arrastrada ante la opinión pública y la comunidad en general a un debate en el que no ha tenido oportunidad de participar, y se ha cuestionado de manera expresa su honradez, su profesionalidad, y su lealtad en el desempeño de las funciones públicas que le corresponden". El "vilipendio público y el escarnio moral de la funcionaria es totalmente superfluo, gratuito e innecesario, pues se produjo con ocasión de un debate que mantenía el Sr. Fernández Carrión con los representantes de la oposición municipal que hacían referencia a que la propuesta del Equipo de Gobierno que sometían al Pleno contaba con el informe en contra de la Ingeniera Municipal". Así, "la finalidad única y exclusiva de la acusación del Sr. Fernández Carrión fue la difamación directa y de plano del prestigio y honorabilidad de la Sra. Donados".

Por lo que respecta al posible amparo de las expresiones en la libertad de información, destaca la representación de la recurrente que la atribución de una deliberada ocultación del informe es inveraz -la falta del informe se debió a que por un error administrativo se había dado curso a dos expedientes sobre la misma materia-, sin que se constate ningún esfuerzo por parte del Concejal de comprobar la realidad de la información que suministraba, comprobación que "estaba fácilmente al alcance del demandado".

Alega aún la demanda que las organizaciones sindicales solicitaron la rectificación y la excusa del Concejal; que los insultos se realizaron con publicidad -en una sesión plenaria del Ayuntamiento y ante los medios de comunicación-; y que "la relación funcional no justifica una menor protección frente a los ataques e intromisiones en la esfera del honor, dignidad y prestigio profesional".

4. Mediante providencia de 5 de julio de 2006, la Sección Primera de este Tribunal acuerda admitir a trámite la demanda de amparo. En la misma providencia acuerda, conforme a lo previsto en el art. 51 LOTC, requerir del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Albacete testimonio de las actuaciones del procedimiento que origina el presente recurso, interesando al mismo tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el procedimiento que origina el presente recurso.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 27 de septiembre de 2006, se tienen por recibidos los testimonios de las actuaciones que habían sido requeridos y por personada a la Procuradora doña Ana Julia Vaquero Blanco en representación de don Agustín Fernández Carrión, y acuerda dar vista de las actuaciones del presente recurso de amparo al Ministerio Fiscal y a las partes, con concesión de un plazo de veinte días para la presentación de las alegaciones previstas en el art. 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de octubre de 2006, la representación de don Agustín Fernández Carrión solicita la inadmisión de la demanda y, subsidiariamente, su desestimación.

Sustenta la primera petición en la identidad sustancial del supuesto planteado con el desestimado por la STC 180/1999, de 11 de octubre [art. 50.1 d) LOTC]. De no procederse a la inadmisión, la demanda debería ser desestimada a la vista de que en la crítica ejercida por el Sr. Fernández Carrión quedaba amparada por su derecho a la libertad de expresión y de información. No hubo "manifestaciones de tipo personal, sino que se realizó una crítica de forma genérica respecto a la obligación de los funcionarios de informar a los responsables de las distintas áreas, sin que en ningún momento se citara el nombre y apellidos de la demandante". En todo caso, aunque se estimara que las afirmaciones se referían a la demandante, debe repararse en "se apoyaban en datos objetivos y hacían referencia a su conducta, no como persona individual y privada, sino como funcionaria municipal que asistiendo en su condición de asesora a una sesión de la Comisión de Urbanismo había silenciado la elaboración por su parte de un informe y que el mismo no se hallaba incorporado al expediente tanto en el transcurso de la reunión como posteriormente". Recuerda el compareciente que las manifestaciones controvertidas se vierten en un Pleno Municipal en el que el demandado en la vía judicial conoce la falta de incorporación del informe y se defiende de quienes

pedían su dimisión, y que las mismas responden a un contexto "esencialmente veraz" y de interés público, en el que lo "que se trató de poner de manifiesto es que la falta del informe en el expediente no obedecía a una decisión suya, como se le reprochaba, sino a un mal funcionamiento del servicio". Subraya asimismo que sus declaraciones "no fueron vejatorias, insultantes u ofensivas" y que "los límites permisibles de la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que se dedican a actividades públicas".

7. En su escrito de alegaciones, registrado en día 2 de noviembre de 2006, la representación de la recurrente reitera las alegaciones de la demanda e invoca además la doctrina de la reciente STC 69/2006, de 13 de marzo, "de aplicación al presente caso, donde se evidencia la extralimitación de un responsable político a la hora de difundir las críticas de hechos que hacen desmerecer en la consideración de los funcionarios que prestan servicios en la Administración sobre una base que se ha demostrado inveraz, y que ha incurrido en una contumacia a enmendar tales ofensas al prestigio profesional y al honor personal, lo que debería de conducir, de igual manera, a la estimación de nuestra demanda". Subraya el escrito que en dicha Sentencia se afirma que para afectar al honor de la persona aludida basta una individualización indirecta y que la libertad de información de una autoridad pública posee rasgos específicos respecto a la de un ciudadano.

8. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional concluye sus alegaciones, de 7 de noviembre de 2006, interesando la estimación de la demanda de amparo y, con ella, el reconocimiento del derecho al honor vulnerado y la anulación de las resoluciones recurridas. Considera para ello que "las afirmaciones son gravemente dañosas para el prestigio profesional de alguien que además trabaja en el mismo ámbito en el que se vierten esas afirmaciones ... pues aunque sin nombrarla es evidente que se refieren a ella (...) cuando el demandado afirma sin ambages que ha actuado sin honradez, que le atribuya que con esa conducta ha querido dar la vuelta al equipo de gobierno, actitud que vuelve a indicarse como no honrada, finalizando por atribuirle falta de honradez y profesionalidad al tratar de ocultar información a la Comisión de Urbanismo ... Las graves afirmaciones e imputaciones efectuadas por el imputado, sin previa comprobación más allá de la inexistencia en el expediente del informe técnico supuestamente no incluido en el expediente ... lo son claramente atentatorias al honor y en su contenido más concreto, al prestigio profesional de la demandante de amparo, lo que cobra más relieve cuando se pronuncian en un acto público y oficial, reiterándolas de manera y con estilo terminante a lo largo de la intervención, sin introducir matiz alguno ... Finalmente el carácter de las mismas se nos antoja como vejatorio e innecesario (STC 105/1990, de 5 de junio), incluso en el contexto de debate político en el que se vertieron por lo que difícilmente puede cubrirse con el derecho a la libertad de expresión y mucho menos con el de la libertad de información". Tampoco la infracción puede quedar "degradada o relevada como consecuencia de que el que las dice es un político, que se dicen en el contexto de un debate político y que el sujeto pasivo es una funcionaria que debe soportar una mayor nivel de crítica por su quehacer profesional", pues "se trataba de una funcionaria, que no era parte del debate político, y la mención y en la manera en que se introducía su conducta en el mismo resultaba excesiva e innecesaria y no puede justificarse como una crítica hacia una funcionaria que hace mal su trabajo, pues incluso desde ese punto de vista también las expresiones vertidas son de todo punto innecesarias, pues en todo caso no ha probado el demandado que hubiera agotado previamente a su intervención los medios de averiguación sobre el origen y destino del informe supuestamente sustraído al expediente".

9. Mediante providencia de 11 de enero de 2007 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La demandante, funcionaria del Ayuntamiento de Albacete, considera que su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE) ha resultado lesionado por las siguientes manifestaciones realizadas por el

Primer Teniente de Alcalde en un Pleno municipal en el marco de un debate sobre la modificación de las prestaciones del contrato de concesión del servicio de suministro de agua potable: "No se piensa dimitir por esta circunstancia, ni tampoco se va a cesar, aunque quizá habría que plantearse pero con algún técnico que no ha actuado honradamente en este tema. No se entiende que en la Comisión de Urbanismo la Ingeniera no dijera nada sobre este informe y luego aparezca en el expediente, lo que lleva a pensar que ese técnico ha pretendido dar la vuelta al equipo de gobierno, que ha sido tan sorprendido como los demás grupos"; "Lo honrado hubiera sido que en la Comisión se hubiera dicho que se había emitido ese informe y que constaba en el expediente, pero no se dijo nada"; "Lo que parece mentira es que ahora se diga que se ha ocultado información, cuando en la Comisión informativa la funcionaria, que estaba presente, no dijo que faltara su informe. Lo que es una falta de honradez y profesionalidad es tratar de ocultar información a la Comisión de Urbanismo". En relación con el contenido de estas afirmaciones, consta en las Sentencias que denegaron el amparo ordinario a la recurrente que ésta emitió el informe correspondiente; que, sin embargo, este informe no obraba en el expediente por causas ajenas a su autora; y que la misma, que compareció como asesora en la Comisión de Urbanismo, no hizo ninguna observación al respecto.

En el proceso de amparo ha comparecido el Concejal al que la demanda atribuye la intromisión ilegítima en el honor ajeno. Aunque niega que tal lesión del honor se haya producido, entiende que, en cualquier caso, si así fuera, su conducta quedaría amparada en el ejercicio de la libertad de expresión, tal como sostiene la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que culmina la vía judicial ordinaria. No es esta la opinión del Fiscal ante el Tribunal Constitucional, que interesa el otorgamiento del amparo al considerar que las declaraciones debatidas tuvieron un carácter "vejatorio e innecesario" y que extravasaban por ello el ejercicio legítimo de aquella libertad.

2. Así delimitada la pretensión de la demanda y las posiciones de las partes respecto a la misma conviene, antes de abordarla, precisar que nuestro juicio se refiere directamente a si se ha lesionado el derecho al honor de la demandante, y no solamente a si en su reclamación judicial posterior ha resultado tutelada o a si la respuesta judicial que ha obtenido en su intento de amparo es razonable desde la perspectiva de los arts. 18.1 y 20.1 CE. Como hemos afirmado en la STC 297/2000, de 11 de diciembre, "nuestro juicio en estos casos no se limita a un examen externo del modo en que han valorado los órganos judiciales la concurrencia en el caso de autos de los derechos a expresar libremente opiniones, ideas y pensamientos [art. 20.1 a) CE] y a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE] y el derecho al honor del ofendido; sino que aplicamos los cánones de constitucionalidad propios de dichos derechos a los hechos establecidos por los Jueces y Tribunales. En consecuencia, no basta con que los órganos judiciales hayan efectuado una valoración de los derechos constitucionales en presencia y que ésta puede tenerse por razonable" (FJ 3; también, entre otras, SSTC 105/1990, de 6 de junio, FJ 7; 171/1990, de 12 de noviembre, FJ 4; 19/1996, de 12 de febrero, FJ 3; 204/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 299/2006, de 23 de octubre, FJ 3).

3. Como resulta bien conocido, y tales son los términos en los que se ha desenvuelto el debate en la jurisdicción ordinaria y en el presente proceso constitucional, para poder acceder a la pretensión de la demandante de que ha sido vulnerado su derecho fundamental al honor no sólo es necesario que el mismo haya quedado afectado por las expresiones transcritas, sino también que tal hipotética injerencia no tenga justificación en el derecho fundamental a la libertad de expresión. Sólo entonces cabrá afirmar que se ha producido una intromisión ilegítima en el honor ajeno y una correlativa vulneración del derecho fundamental.

Cumple entonces recordar, en primer lugar, que aunque el honor es "un concepto jurídico normativo cuya precisión depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento", este Tribunal "no ha renunciado a definir su contenido constitucional abstracto afirmando que ese derecho ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que lo

hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas (SSTC 107/1988, 185/1989, 171/1990, 172/1990, 223/1992, 170/1994, 139/1995, 3/1997)" (STC 180/1999, de 11 de octubre, FJ 4). En este sentido, y por lo que al presente supuesto importa, "el juicio crítico o la información divulgada acerca de la conducta profesional o laboral de una persona puede constituir un auténtico ataque a su honor personal", incluso de especial gravedad, ya que "la actividad profesional suele ser una de las formas más destacadas de manifestación externa de la personalidad y de la relación del individuo con el resto de la colectividad, de forma que la descalificación injuriosa o innecesaria de ese comportamiento tiene un especial e intenso efecto sobre dicha relación y sobre lo que los demás puedan pensar de una persona, repercutiendo tanto en los resultados patrimoniales de su actividad como en la imagen personal que de ella se tenga" (STC 180/1999, FJ 5). Obviamente, "no toda crítica o información sobre la actividad laboral o profesional de un individuo constituye una afrenta a su honor personal. La simple crítica a la pericia profesional en el desempeño de una actividad no debe confundirse sin más con un atentado al honor" (SSTC 180/1999, FJ 5; 282/2000, de 27 de noviembre, FJ 3). La protección del art. 18.1 CE sólo alcanza "a aquellas críticas que, pese a estar formalmente dirigidas a la actividad profesional de un individuo, constituyen en el fondo una descalificación personal, al repercutir directamente en su consideración y dignidad individuales, poseyendo un especial relieve aquellas infamias que pongan en duda o menosprecien su probidad o su ética en el desempeño de aquella actividad; lo que, obviamente, dependerá de las circunstancias del caso, de quién, cómo, cuándo y de qué forma se ha cuestionado la valía profesional del ofendido" (STC 180/1999, FJ 5).

A la luz de la anterior hemos de convenir en que las afirmaciones controvertidas del Concejal de Urbanismo afectaban al honor de la demandante. En primer lugar, porque aunque no mencionaban su nombre, aportaban los datos necesarios para identificarla como destinataria de las mismas (recientemente, STC 69/2006, de 13 de marzo, FJ 4). Y en segundo lugar, porque su contenido conjunto no se circunscribía únicamente a su pericia profesional, sino que, de manera más o menos directa, hacía una cierta calificación moral negativa de su conducta, al reprocharle falta de "honradez" en su actuación, la posible pretensión de "dar la vuelta al equipo de gobierno" y, en los difusos términos que se han expuesto, el intento de "ocultar información a la Comisión de Urbanismo".

4. Como antes anunciábamos, sólo cabe acceder a la pretensión de la demanda si las expresiones discutidas quedaron al margen del ejercicio legítimo de la libertad de expresión de quien las profirió. Éste es, por cierto, el único derecho en juego y no, también o en su lugar, la libertad de información, que ha sido asimismo esgrimida como perspectiva constitucional en este proceso de amparo. No se objetaba en este caso la información que se daba de unos hechos, que en lo esencial parecían indiscutidos, sino la valoración que se hacía de los mismos. No cambiaría la perspectiva de análisis, en cualquier caso, si, como pretende la recurrente, se percibiera algún tipo de transmisión de información en las declaraciones controvertidas, pues "en los supuestos en que se mezclan elementos de una y otra significación debe atenderse al que aparezca como preponderante" (STC 4/1996, de 16 de enero, FJ 3). Debemos recordar al respecto que la distinción no es en absoluto baladí "a la hora de determinar la legitimidad de ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos, por su materialidad, son susceptibles de prueba, los pensamientos, ideas, opiniones o juicios de valor, no se prestan, por su naturaleza abstracta, a una demostración de su exactitud y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, independientemente de la parte a quien incumbe su carga, la legitimidad constitucional del derecho a informar, según los términos del art. 20.1 d) de la Constitución, y, por tanto la libertad de expresión es más amplia que la libertad de información por no operar, en el ejercicio de aquélla, el límite interno de veracidad que es aplicable a ésta" (STC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2).

Según una ya muy asentada jurisprudencia constitucional, la confluencia conflictiva entre el derecho

a la libertad de expresión y el derecho al honor debe resolverse a través de un análisis de ponderación en el que ha de tomarse en cuenta la peculiar dimensión institucional de la libertad de expresión y la necesidad de que ésta goce de un amplio cauce para el intercambio de ideas y opiniones que afecten a la organización colectiva. En efecto, "el art. 20 de la Norma fundamental, además de consagrar el derecho a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. 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. En este sentido se ha manifestado este Tribunal desde su STC 6/1981, de 16 de marzo, ... al poner reiteradamente de manifiesto que el derecho a la información no sólo protege un interés individual, sino que entraña 'el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político'" (STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; también, SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 2; 121/1989, de 3 de julio, FJ 2; 85/1992, de 8 de junio, FJ 4; 336/1993, de 15 de noviembre, FJ 4; 132/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 192/1999, de 25 de octubre, FJ 8; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8; 232/2002, de 9 de diciembre, FJ 4). Como afirmaba la STC 101/2003, de 2 de junio, "sin comunicación pública libre 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 art. 1.2 CE, que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (por todas STC 6/1981, de 16 de marzo; en el mismo sentido SSTC 20/1990, de 15 de febrero, y 336/1993, de 15 de noviembre). La libertad de expresión aparece así como uno de los fundamentos indiscutibles del orden constitucional español, colocada en una posición preferente y objeto de especial protección" (STC 101/2003, de 2 de junio, FJ 3), y necesitada de un "amplio espacio" (SSTC 110/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 4; 127/2004, de 19 de julio, FJ 4), es decir, "un ámbito exento de coacción lo suficientemente generoso como para que pueda desenvolverse sin angosturas, esto es, sin timidez y sin temor. De ahí que no disuadir la diligente, y por ello legítima, transmisión de información constituya un límite constitucional esencial que el art. 20 CE impone a la actividad legislativa y judicial (STC 190/1996, de 25 de noviembre, FJ 3, letra a)" (STC 110/2000, FJ 5).

Con este punto de partida quedarán amparadas en el derecho fundamental a la libertad de expresión aquellas manifestaciones que, aunque afecten al honor ajeno, se revelen como necesarias para la exposición de ideas u opiniones de interés público (por todas, SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 4; 171/1990, de 12 de noviembre, FJ 10; 204/2001, de 15 de octubre, FJ 4; 181/2006, de 19 de junio, FJ 5), y que además, en la medida en la que no quede ya excluida su legitimación por su gratuidad a tales efectos, no sean "formalmente injuriosas" (SSTC 107/1988, de 8 de junio, FJ 4; 105/1990, de 6 de junio, FJ 8; 200/1998, de 14 de octubre, FJ 5; 192/1999, de 25 de octubre, FJ 3), "absolutamente vejatorias" (SSTC 204/2001, de 15 de octubre, FJ 4; 174/2006, de 5 de junio, FJ 4). Así, "el derecho a la libertad de expresión, al referirse a la formulación de 'pensamientos, ideas y opiniones', sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, dispone de un campo de acción que viene sólo delimitado por la ausencia de expresiones indudablemente injuriosas o sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas (entre otras muchas, SSTC 105/1990, de 6 de junio, FFJJ 4 y 8; 204/1997, de 25 de noviembre, FJ 2; 134/1999, de 15 de julio, FJ 3; 6/2000, de 17 de enero, FJ 5; 11/2000, de 17 de enero, FJ 7; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8; 112/2000, de 5 de mayo, FJ 6; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 7; 49/2001, de 26 de febrero, FJ 5; y 148/2001, de 15 de octubre, FJ 4; y STEDH de 23 de abril de 1992, Castells c. España, § 46)" (STC 181/2006, FJ 5).

La aplicación de este canon de análisis a los supuestos que se suscitan ante el Tribunal Constitucional requerirá, obvio es decirlo, atención especial a las circunstancias concretas en las que las expresiones debatidas se vierten, "debiéndose desde luego incluir en ese juicio ponderativo, según señala la STC 104/1986, el contenido de la información, la mayor o menor intensidad de las frases, su tono humorístico o mordaz, el hecho de afectar al honor del denunciante, no en su faceta íntima y privada, sino en relación con su comportamiento como titular de un cargo público, la finalidad de crítica política de la información y la existencia o inexistencia del animus injuriandi" (STC 85/1992, de 8 de junio, FJ 4). La STC 160/2003, de 15 de septiembre, señala como "circunstancias que deben tenerse en cuenta a la hora de apreciar los límites de la libertad de expresión derivados de su concurrencia con otros derechos fundamentales ... : el juicio sobre la relevancia pública del asunto (SSTC 6/1988, de 21 de enero; 121/1989, de 3 de julio; 171/1990, de 12 de noviembre; 197/1991, de 17 de octubre, y 178/1993, de 31 de mayo) y el carácter de personaje público del sujeto sobre el que se emite la crítica u opinión (STC 76/1995, de 22 de mayo), especialmente si es o no titular de un cargo público. Igualmente importa para el enjuiciamiento constitucional el contexto en el que se producen las manifestaciones enjuiciables (STC 107/1988, de 8 de junio), como una entrevista o intervención oral (STC 3/1997, de 13 de enero), y, por encima de todo, si en efecto contribuyen o no a la formación de la opinión pública libre (SSTC 107/1988, de 8 de junio, 105/1990, de 6 de junio, 171/1990, de 12 de noviembre, y 15/1993, de 18 de enero, entre otras)" (FJ 4).

5. La concreta índole de las manifestaciones respecto de las que se reclama el amparo de este Tribunal y las circunstancias en las que las mismas se exteriorizaron nos conducen a afirmar su cobertura bajo el derecho fundamental a la libertad de expresión.

a) Las expresiones controvertidas se realizaron en un debate nítidamente público y de interés público. Fueron pronunciadas por un cargo público -un Concejal de Urbanismo-, se referían a la actividad de una funcionaria pública en cuanto tal, y se insertaban en un debate oral en un Pleno municipal en torno a la concesión de un servicio público, y, específicamente, a la existencia o no del informe técnico relativo al expediente debatido. Procede recordar al respecto que, aunque no se refirieran a "un cargo político", las frases proferidas constituían "una crítica referida a la labor de un funcionario público ... y se circunscribía a su actuación en el ejercicio de su cargos y sus funciones, lo que ... amplía los límites de la crítica permisible, de modo que, en estos casos, quedan amparadas por las libertades de expresión e información no sólo críticas inofensivas o indiferentes, 'sino otras que puedan molestar, inquietar o disgustar' [STC 110/2000, de 5 de mayo; en el mismo sentido, STC 85/1992, de 8 de junio, FJ 4, y SSTEDH de 7 de diciembre de 1976, § 24 (Handyside c. Reino Unido), y de 8 de julio de 1986, § 41 (Lingens c. Austria)]" (STC 278/2005, de 7 de noviembre, FJ 5; también, SSTC 148/2001, de 27 de junio, FJ 6; 151/2004, de 20 de septiembre, FJ 8; 174/2006, de 5 de junio; FJ 6).

Más en concreto, el Concejal realizó las manifestaciones en respuesta a la petición de dimisión de la oposición por la ausencia del informe técnico del expediente, ausencia que el mismo afirma que conoció en el debate y respecto a la cual la recurrente, autora del informe, nada había dicho en la Comisión de Urbanismo. Las afirmaciones que afectaban al honor de la demandante de amparo se producen como parte de la explicación del Concejal de su propia ajenez y ignorancia respecto a la ausencia del informe del expediente, como interpretación de las razones que habían llevado a aquélla a no hacer observación alguna en la Comisión. Resulta así notorio que la valoración negativa que el civilmente demandado hace de la conducta de la recurrente en amparo no estaba desligada de su opinión sobre un asunto de interés público; que no puede decirse que fuera "innecesaria a la esencialidad de su pensamiento" (STC 190/1992, de 16 de noviembre, FJ 5), que no guardara "relación con las ideas u opiniones" que se exponían (SSTC 6/2000, de 17 de enero, FJ 5; 160/2003, de 15 de septiembre, FJ 4; 198/2004, de 15 de noviembre, FJ 7), que no "viniera a cuento" o careciera de toda "utilidad funcional" (STC 170/1994, de 7 de junio, FJ 4), que resultara

"impertinente" para expresar la opinión de que se trataba (SSTC 204/2001, de 15 de octubre, FJ 5; 174/2006, de 5 de junio, FJ 4).

b) Tampoco cabe afirmar, desde luego, que las expresiones vertidas por el Concejal en la exposición de su opinión en torno a la falta de un informe técnico en un expediente administrativo fueran absolutamente vejatorias. Más allá cabe incluso encontrar en el modo de exposición rasgos que atenuaban su posible incidencia en el honor de la persona a la que se referían los comentarios, como el que no se mencionara su nombre o el que la falta de honradez pareciera identificarse sólo con el mero silencio en la Comisión. La propia referencia al "tratar de ocultar información" no deja de hacerse en términos genéricos, y la pretensión de "dar la vuelta al equipo de gobierno" -no incluida como lesiva del honor en el resumen de los hechos de la demanda- se presenta en términos vagamente hipotéticos ("lo que lleva a pensar"), como una interpretación del comportamiento omisivo de la recurrente.

No cabe, en suma, afirmar que las manifestaciones que se traen a esta jurisdicción de amparo como vulneradoras del derecho fundamental al honor de la recurrente constituyan una intromisión ilegítima en el mismo, puesto que se vertieron en un debate de interés público y en conexión con el mismo y no contenían expresiones formalmente injuriosas. Procede por lo tanto la denegación del amparo [art. 53 b) LOTC].

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por doña Carmen Donados Arroyo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, quince de enero de dos mil siete.