



La libertad de expresión y el derecho al honor en las instituciones públicas. Extensión y límites

José Enrique Candela Talavero

*Doctor en Derecho
Secretario de Administración local*

Extracto

Que el ordenamiento jurídico reconozca y garantice unos derechos y que el Tribunal Constitucional interprete y oriente la aplicación y desarrollo de cada uno de ellos no impide que existan conflictos cuando entran en colisión algunos de ellos. Es el caso del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, que linda con el derecho a la libertad de expresión, relativo a los pensamientos y opiniones, incluyendo juicios de valor, y el derecho a comunicar información. Se analiza en este trabajo la extensión de cada uno de ellos, así como las posibles respuestas ofrecidas básicamente por el supremo intérprete de la Constitución, teniendo en cuenta las situaciones y la condición de los sujetos intervinientes por su relevancia pública y las funciones a ellos encomendadas, por ser el medio habitual para que estos representantes públicos participen en la actividad decisoria de la política. Derechos que conforman las libertades esenciales de nuestra sociedad democrática.

Palabras clave: derecho al honor; libertad de expresión; conflicto; representante político.

Fecha de entrada: 23-03-2019 / Fecha de aceptación: 23-04-2019

Cómo citar: Candela Talavero, J. E. (2019). La libertad de expresión y el derecho al honor en las instituciones públicas. Extensión y límites. *Revista CEFLegal*, 222, 107-134.



Freedom of expression and the right to honor in public institutions. Extension and limits

José Enrique Candela Talavero

Abstract

That the legal system recognizes and guarantees rights and that the Constitutional Court interprets and guides the application and development of each of them does not prevent conflicts when some of them collide. This is the case of the right to honor, privacy and self-image that border on the rights to freedom of expression, relating to thoughts and opinions, including value judgments, and the right to communicate information. The extension of each of them is analyzed in this paper as well as the possible answers offered basically by the supreme interpreter of the Constitution, taking into account the situations and the condition of the subjects involved due to their public relevance and the functions entrusted to them, by be the usual means for these public representatives to participate in the decision-making activity of the policy. Rights that make up the essential freedoms of our democratic society.

Keywords: right to honor; freedom of expression; conflict; political representative.

Citation: Candela Talavero, J. E. (2019). La libertad de expresión y el derecho al honor en las instituciones públicas. Extensión y límites. *Revista CEFLegal*, 222, 107-134.





Sumario

1. Introducción
2. Reconocimiento y jurisprudencia sobre el derecho a la libertad de expresión
3. Dimensión de la libertad de expresión en la actividad corporativa municipal
4. Libertad de expresión y derecho al honor de los gestores públicos
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

1. Introducción

En nuestro sistema democrático se imponen a los poderes públicos, desde el artículo 9.2 de la Constitución española (CE), unas obligaciones que suponen promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Aparece aquí un elemento nuevo por relación a la concepción liberal del Estado, que consiste en la no neutralidad jurídica de los poderes públicos. Estos no tienen como misión asegurar el libre juego de las voluntades privadas, sino que, por el contrario, han de ser motor esencial del progreso de la colectividad estatal, están abocados a actuar directamente sobre el medio social para modificarlo, estableciendo las condiciones indispensables para la libertad y la igualdad real que, por lo demás, son valores superiores del ordenamiento jurídico, ex artículo 1.º (Sanchez Morón, 1979, p. 175).

Esto no obstante, fueron varias, desde el inicio, las voces críticas con este mandato, comprobado por la realidad de los hechos, como se puso de manifiesto por Pérez Moreno (1989, p. 106):

La Constitución se ha desarrollado escasamente todavía en la regulación de la participación ciudadana; se han interpretado desigualmente sus preceptos sobre dicha materia, y en la praxis social no se manifiesta predominante un impulso de los poderes públicos para facilitar la participación ni un estímulo ciudadano para crear un tejido institucional social con fines participativos.

Resultando clave, como apuntara Sánchez Blanco (1985, pp. 207-226), que «la dialéctica de la participación social en las estructuras públicas puede propiciar el salto cualitativo de regenerar estructuras y funcionalizar órganos que la circulación periférica de la burocracia nunca podría vitalizar». Autor que ya especificara que en este artículo 9.2 de la CE no hay expresa mención a la participación en el ámbito administrativo, así como que:

La ausencia no puede considerarse significativa, por concurrir la circunstancia de que lo político, económico, cultural y social es, de modo inevitable, reconducido a

alternativas de poderes públicos, de ineludible contenido administrativo en su proyección organizativa y funcional. De modo complementario, el primer párrafo del artículo 23 de la Constitución sitúa, en el nivel de los derechos subjetivos, la participación en los asuntos públicos que, como tales, hay que considerar distintos o en coexistencia con los políticos, sin que, en ningún caso, sea correcto bloquear el amplio contenido conceptual de «asunto público» por desviaciones unilaterales hacia el restringido ámbito de lo político-electoral.

2. Reconocimiento y jurisprudencia sobre el derecho a la libertad de expresión

En este trabajo serán analizados los distintos pronunciamientos jurisprudenciales en cuanto de manera directa o indirecta pudieran vincular los derechos de libertad de expresión y el derecho al honor. La razón, apuntara Rivero Ortega (2002, p. 102), nos la otorga

que la jurisprudencia constitucional crea Derecho, es un dato claramente reflejado en la regulación orgánica del Tribunal Constitucional, en sus propias sentencias, y reconocido por voces de constitucionalistas como Rubio Llorente o Pérez Royo y muchos otros autores¹ que han puesto de relieve el carácter de fuente de las sentencias del supremo intérprete de la Constitución. Sin necesidad de acudir al argumento de autoridad, basta con leer detenidamente el artículo 164 de la Constitución, cuando ordena la publicación de las sentencias del Tribunal en el Boletín Oficial del Estado, para captar la asimilación de tales sentencias al resto de normas, de las que se predica, en el artículo 9.3 del texto constitucional, un principio de publicidad.

Resoluciones de los altos tribunales que nos irán ayudando a mostrar las interpretaciones de los derechos afectados. No obstante, no perder desde este lugar inicial del trabajo, y como analizara Bustos Gisbert (2016, p. 393), que:

El primer criterio, de ámbito general, expuesto en las diferentes sentencias es el del carácter prevalente de la libertad de expresión e información sobre los derechos del art. 18 CE. Lo cierto es que en este punto las posturas de TS y TC siempre han divergido sutilmente. El TC no utilizaba el término posición preferente con habitualidad porque asumía que cabía un predominio de los derechos del art. 18 sobre la

¹ Rubio Llorente, F. (1988). La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 22, 32 y ss.; Pérez Royo, J. (1984). *Las fuentes del Derecho* Madrid: Tecnos; y Pibernat Domenech, X. (1987). La sentencia constitucional como fuente del Derecho. *Revista de Derecho Político*, 24.

libertad de expresión en algunos supuestos. Lo que el TC consideraba importante es que las libertades del art. 20, además de su dimensión individual como derechos fundamentales, tenían una dimensión colectiva o institucional en la medida en que garantizaban la creación de una opinión pública libre. Por ello, en la ponderación entre las libertades del art. 20 y los derechos del art 18 era habitual que estos cedieran cuando el asunto comunicado versara sobre cuestiones de interés general. Las conclusiones no eran, pues, significativamente diferentes. Sin embargo, el cambio de posición del TC se muestra con bastante claridad, pues rechaza expresamente el carácter preferente de la libertad de expresión declarado por el TS: «Este Tribunal no puede participar del argumento de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo sobre la posición prevalente del derecho a la información respecto del derecho a la imagen» (STC 19/2014, fundamento jurídico 3). De manera no del todo coherente más adelante sostendrá: «[...] este tribunal ha venido reiterando que la libertad de información "ocupa una posición especial, puesto que a través de este derecho no solo se protege un interés individual"» para concluir con toda incoherencia consigo mismo: «También hemos afirmado que el valor preferente del derecho a la información no significa [...]» (STC 19/2014, fundamento jurídico 6, en ambos casos citando jurisprudencia anterior).

De esta manera que si el artículo 18.1 y 4 de la CE reconoce que «1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. 4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos», se dispone en el artículo 20.1 de la CE en sus letras a) y d) que «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» y «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», resultando que sí estaremos ante una manifestación de la libertad de expresión o de la información según el carácter predominante del mensaje (STC n.º 29/2009). Adelantar desde ahora que admitidos con Villaverde Menéndez (2003, pp. 128-129) que entre los procedimientos de participación

está el ofrecido por la garantía constitucional del proceso de comunicación pública. Este proceso es indispensable en el Estado democrático, entre otras razones, porque constituye el presupuesto de la formación de la voluntad política y jurídica de la colectividad, que se traducirá de forma directa o indirecta en una decisión sobre lo público. Esa comunicación pública consistente en la libre circulación de ideas, opiniones e información en igualdad de condiciones es esencial para el Estado democrático pues a través suyo se forman la opinión personal y colectiva y la voluntad política de la colectividad, en un proceso continuo y unitario que incide finalmente en la formación de la voluntad jurídica del Estado, en la idea resuelta *mutatis mutandis*, por la STC n.º 105/1990, FJ 7, cuando afirmó que al elector no cabe negarle el conocimientos de datos relevantes para sus futuros pronuncia-

mientos; o las distintas sentencias en las que se protegen informaciones relativas a personajes públicos por ser su conocimiento general un instrumento de formación de la opinión sobre su modo de gestionar la cosa pública y por ello de interés para la colectividad que solo así puede realizar un control efectivo de quienes tienen atribuida esa función (STC n.º 192/1999).

Para concluir el profesor con base en esta jurisprudencia que:

La libertad de expresión no puede ser, así lo creo, un mecanismo jurídico para proteger únicamente las ideas, opiniones o informaciones verdaderas, correctas o democráticamente valiosas, porque se transformaría en un instrumento coactivo. Ni siquiera debiera ser un instrumento normativo para proteger más un modo de actuar individual dirigido a alcanzar esos resultados. De servir a ese fin la libertad de expresión ya no protegería la autodeterminación individual sobre la propia conducta sustraída a cualquier género de imposiciones unilaterales y heterónomas de deberes coactivos (poder público), sino todo lo contrario, el ejercicio de una función pública.

Son criterios generales desarrollados por el Tribunal Constitución en caso de conflicto de estos derechos fundamentales que analizamos reconocidos en los artículos 18.1 y 20 de la CE, tales como: a) ser inadmisibles los insultos o las calificaciones claramente difamatorias (SSTC n.º 181/2006 y n.º 9/2007); b) que el cargo u ocupación del afectado se tendrá en cuenta, pues quienes por su profesión están expuestos al público deben admitir y soportar una mayor de crítica o de afectación a su intimidad (STC n.º 101/2003, de 2 de junio); c) que las expresiones o informaciones tienen que ser objeto de contraposición con los usos sociales; d) que es preferente la libertad de información por su capacidad para formar una opinión pública libre, indisolublemente unida al pluralismo político (STC n.º 235/2007), salvo que concurran aspectos como la presunción de inocencia, en los que es preponderante la intimidad y el honor a la libertades de expresión (SSTC n.º 219/1992, de 3 de diciembre y n.º 158/2003, de 15 de septiembre).

Este choque que pueda producirse entre el derecho a la libertad de expresión y sus restricciones se analizó por el Tribunal Constitucional en la STC n.º 39/2005, de 28 febrero de 2005 (FJ 3), que recordando su doctrina vertida en las SSTC n.º 127/2004, de 19 de julio; n.º 2/2001, de 15 de enero (FJ 5); n.º 42/1995, de 18 de marzo (FJ 2), y n.º 107/1988, de 8 de junio (FJ 2), manifestara que «si bien la legislación penal otorga una amplia protección a la buena fama y al honor de las personas y a la dignidad de las instituciones mediante la tipificación de los delitos de injuria y calumnia, este Tribunal ha declarado reiteradamente que el reconocimiento constitucional de las libertades de expresión y de información ha modificado profundamente la forma de afrontar el enjuiciamiento de los delitos contra el honor en aquellos supuestos en los que la conducta a considerar haya sido realizada en ejercicio de dichas libertades, pues la dimensión constitucional del conflicto hace insuficiente el criterio subjetivo del *animus iniuriandi* tradicionalmente utilizado por la jurisprudencia penal para el enjuiciamiento de este tipo de delitos que ahora, con arreglo a la doctrina de este Tribu-

nal, no basta por sí solo para fundar una condena penal por un delito de injurias (SSTC n.º 104/1986, de 17 de julio, FJ 4 a 7; n.º 107/1988, de 25 de junio, FJ 2; n.º 105/1990, de 6 de junio, FJ 3; n.º 320/1994, de 28 de diciembre, FJ 2 y 3; n.º 42/1995, de 18 de marzo, FJ 2; n.º 19/1996, de 12 de febrero, FJ 2; n.º 232/1998, de 30 de diciembre, FJ 5; n.º 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 4; n.º 2/2001, de 15 de enero, FJ 6). Ello entraña la necesidad de que el enjuiciamiento se traslade a un distinto plano, en el que el Juez penal debe examinar, en aquellos casos en los que se haya alegado el ejercicio legítimo de las libertades del art. 20.1 a) y d) CE, si los hechos no han de encuadrarse, en rigor, dentro de ese alegado ejercicio de los derechos fundamentales protegidos en el citado precepto constitucional, ya que, de llegar a esa conclusión, la acción penal no podría prosperar, puesto que las libertades del art. 20.1 a) y d) CE operarían como causas excluyentes de la antijuridicidad de esa conducta (STC n.º 104/1986, de 13 de agosto, FJ 6 y 7, reiterada en las SSTC n.º 105/1990, de 6 de junio, FJ 3 y 4; n.º 85/1992, de 8 de junio, FJ 4; n.º 136/1994, de 9 de mayo, FJ 2; n.º 297/1994, de 14 de noviembre, FJ 6 y 7; n.º 320/1994, de 28 de diciembre, FJ 2 y 3; n.º 42/1995, de 18 de marzo, FJ 2; n.º 19/1996, de 12 de febrero, FJ 2; n.º 232/1998, de 30 de diciembre, FJ 5). Es obvio que los hechos probados no pueden ser a un mismo tiempo valorados como actos de ejercicio de un derecho fundamental y como conductas constitutivas de un delito (SSTC n.º 2/2001, de 15 de enero, FJ 2; n.º 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5), de manera que la ausencia de ese examen al que está obligado el Juez penal, o su realización sin incluir en él la conexión de los comportamientos enjuiciados con el contenido de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, no es constitucionalmente admisible».

Para el caso particular que más adelante se analizará de la infracción al derecho a la libertad de expresión cuando nos encontremos en el desarrollo de la actuación de un cargo público, la STS 620/2018, de 8 de noviembre de 2018 (FJ 4 y 5) estimó el recurso fundado en la infracción «de los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información», citando como infringido el artículo 20.1 de la CE al discreparse de la apreciación de una intromisión ilegítima en el honor de los demandantes (el exalcalde y dos exconcejales) por haber distribuido los demandados (una agrupación de electores y sus integrantes, entre los que se encontraba el recurrente) un escrito que según la sentencia recurrida contenía imputaciones falsas y expresiones ofensivas no amparadas por la libertad de expresión. De la misma saber tres ideas capitales: «a) la crítica en relación con la gestión de los asuntos públicos no solo es lícita, sino también necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se gobiernan esos asuntos (en este sentido, SSTC n.º 573/2015, de 19 de octubre, n.º 591/2015, de 23 de octubre, n.º 552/2016, de 20 de agosto, n.º 258/2017, de 25 de abril, n.º 450/2017, de 13 de julio, todas ellas citada por la STC n.º 338/2018, de 6 de junio); b) sobre el juicio de proporcionalidad, según STS n.º 338/2018, de 6 de junio, recuerda que su examen "debe hacerse desde la concreta perspectiva de los enfrentamientos o las contiendas de naturaleza política" pues, como resume la STS 92/2018, de 19 de febrero, "la jurisprudencia admite que se refuerce la prevalencia de la libertad de expresión respecto del derecho de honor en contextos de contienda o conflicto, tanto de naturaleza política, como en supuestos de tensión o conflicto de otra índole, como laboral, sindical, deportivo, procesal y otros (STS 450/2017, de 13 de julio)", siendo exponente de esta jurisprudencia

son la STC n.º 657/2014, de 14 de noviembre, respecto de unas declaraciones radiofónicas en un programa de ámbito municipal efectuadas por un concejal contra otro de la oposición en las que se llegaba a cuestionar la legalidad de determinadas actuaciones urbanísticas, y la STS 423/2014, de 30 de julio, en relación con unas imputaciones de tráfico de influencias y vulneración de normas urbanísticas en propio provecho realizadas por un concejal en nota o comunicado ante los medios, también en un contexto de enfrentamiento político y de crítica del partido opositor a la gestión del gobierno municipal».

Finalmente, y por lo que se refiere a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, citar destacados pronunciamientos, como fueron la Sentencia de 15 de marzo de 2011 (Otegui Mondragón contra España) y la más reciente de 13 de marzo de 2018 (Stern Taulats y Rousa Capellera contra España), para las que la libertad de expresión en cuestiones de debate de interés público adquiere una relevancia máxima, correlativa al margen de apreciación especialmente limitado de las autoridades para sancionar (sentencia de 2011, apdo. 51). Así, la sentencia de 2011, ante unas expresiones contra el rey de España tachándolo de «responsable de la tortura» e imputándole «que protege la tortura» y «que impone su régimen monárquico a nuestro pueblo por medio de la tortura y la violencia», recalcó que «la pretendida exigencia de acreditación de la veracidad de los juicios de valor es irrealizable y afecta a la propia libertad de opinión, elemento fundamental del derecho garantizado por el artículo 10 [del Convenio]» (apdo. 53). Mientras que la sentencia de 2018, por su parte, recuerda que «la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, una de las condiciones primordiales de su progreso y del desarrollo de cada uno», y precisa que «vale no solo para las "informaciones" o "ideas" acogidas favorablemente o que se consideran inofensivas o resultan indiferentes, sino también para las que hieren, ofenden o importunan: así lo requiere el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe ninguna "sociedad democrática" (apdo. 30, con cita de dos sentencias anteriores)». Añade a continuación que el artículo 10.2 del convenio «no deja apenas margen para restricciones a la libertad de expresión en el ámbito del discurso y del debate público –en el que esta adquiere la más alta importancia– o cuestiones de interés general. Además, los límites de la crítica admisible son más amplios con respecto a un hombre público, al que se señala por ostentar esta condición, que a un simple particular». El hombre público «debe, por tanto, mostrar una mayor tolerancia» y, en definitiva, «las excepciones a la libertad de expresión requieren de una interpretación restrictiva» (apdo. 32).

Libertad de expresión que analizó igualmente la STC de 19 diciembre de 2013, promovida demanda por intromisión ilegítima en su derecho al honor tras una publicación otorgándose el amparo solicitado, al considerar que los juicios de valor emitidos quedaron cubiertos por el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión. Saber que para este continuado debate entre los ámbitos de la libertad de expresión o el derecho a la libertad de información, tienen distintos parámetros (STC n.º 50/2010, de 4 de octubre, FJ 4), pues si libertad de expresión incluye pensamientos, ideas, opiniones, apreciaciones y los juicios de valor, y el derecho a comunicar información se refiere a la difusión de hechos que merecen ser considerados noticiables (STC n.º 50/2010, de 4 de octubre, FJ 4 y n.º 41/2011,

de 11 de abril, FJ 2), con la dificultad que supondrá deslindar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la simple narración de unos hechos (SSTC n.º 29/2009, de 26 de enero, FJ 2 y n.º 50/2010, de 4 de octubre, FJ 4). No perder de vista la STC n.º 41/2011, de 11 de abril, FJ 2, donde se reconociera que en los casos en los que se atribuye la comisión de hechos antijurídicos, la exposición de los hechos y la emisión de valoraciones aparecen indisolublemente unidas, entendiéndose como libertad de expresión de opiniones a quien se imputaba la comisión de hechos delictivos (STC n.º 41/2011, de 14 de abril, FJ 2, que cita las SSTC n.º 136/1994, de 9 de mayo y n.º 11/2000, de 17 de enero).

Llegándose a afirmar (STC n.º 77/2009, de 23 de marzo, FJ 4) que el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión, al igual que el de información, garantiza un interés constitucional relevante como es la formación y existencia de una opinión pública libre, que es una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, que encuentra un límite, constitucionalmente reconocido, en el derecho al honor de las personas, lo que no excluye la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige, pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática (STC n.º 9/2007, de 15 de enero, FJ 4). A su vez, por lo que hace al derecho al honor, que su protección en el artículo 18.1 CE solo 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 (SSTC n.º 180/1999, FJ 5 y n.º 9/2007, de 15 de enero, FJ 3).

Así que la STC, Sala 1.ª, de 19 julio de 2004, en FJ 5, recordará anterior doctrina –STC n.º 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 7– para afirmar que «el art. 18.1 CE otorga rango de derecho fundamental, igual al del derecho a expresarse libremente, al de no ser escarnecido o humillado ante sí mismo o ante los demás (STC n.º 85/1992, de 8 de junio, FJ 4), sin que el art. 20.1 a) tutele un pretendido derecho al insulto, pues la «reputación ajena», en expresión del art. 10.2 del Convenio europeo de derechos humanos (SSTEDH caso Lingens, de 8 de julio de 1986, §§ 41, 43 y 45 n; caso Barfod, de 22 de febrero de 1989, § 34; caso Castells, de 23 de abril de 1992, §§ 39 y 42; caso Thorgeir Thorgeirson, de 25 de junio de 1992, § 63 y ss. EDJ 1992/13839; caso Schwabe, de 28 de agosto de 1992, §§ 34 y 35; caso Bladet Tromsø y Stensaas, de 20 de mayo de 1999, §§ 66, 72 y 73), constituye un límite del derecho a expresarse libremente y de la libertad de informar. Esto sentado, ha de advertirse que también ese derecho fundamental al honor viene limitado por los derechos fundamentales a opinar e informar libremente, al ser todos de igual naturaleza fundamental y, por lo tanto, de obligada coexistencia. Por lo que, según las circunstancias del caso, cabe la posibilidad de que la reputación tenga que soportar restricciones, viéndose cuestionada cuando la relevancia pública de aquello sobre lo que se informa o se opina así lo requiera».

Aspecto subjetivo que merecería esta consideración. Como elementos a considerar en el debate de la pugna de derechos es que, de existir colisión, de referirse a que la persona ejerciente ostentara algún cargo público o desempeñara alguna actividad de relieve social «está más próxima a que ella o sus circunstancias de conducta sean noticiables en el ejercicio de los derechos de libertad de expresión (art. 20.1.a CE) y del derecho de información (art. 20.1 d) CE), debiendo por ello soportar la correspondiente crítica o censura a su labor con superior tolerancia respecto al supuesto de que se tratase de una persona privada sin ese relieve social; y menos aún ha de concederse primacía al derecho al honor cuando la persona pública afectada ha provocado con su actuación previa la reacción y divulgación de hechos o noticias que sirvan de base al ejercicio de los repetidos derechos de expresión o información» (STS, Sala 1.ª, de 14 junio de 1996, FJ 2). Pues según la STS, Sala 1.ª, de 30 abril de 2013 (FJ 8), «aun cuando la información no cumpliera en su totalidad el requisito de la veracidad, dado que se ha producido en el campo del debate político», optara porque no constituía una injerencia o intromisión ilegítima en el honor.

En este sentido, que entendiera el Tribunal Constitucional (SSTC n.º 226/2001, de 26 de noviembre, FJ 20 y n.º 136/1999, de 20 de julio, FJ 15) que cuando estas libertades operan como instrumento de los derechos de participación política, debe reconocérseles si cabe una mayor amplitud que cuando actúan en otros contextos, ya que el bien jurídico fundamental por ellas tutelado, que es también aquí el de la formación de la opinión pública libre, adquiere un relieve muy particular en esta circunstancia, haciéndoles «especialmente resistente, inmune a las restricciones que es claro que en otro contexto habrían de operar».

Se admite a nivel europeo por el TEDH una especial protección, equiparable a la conferida a la libertad de prensa, admitida como libertad de expresión realizada por quienes ostenten cargos políticos, en orden a preservar el pluralismo político como síntoma de verdadera sociedad democrática (Piermont contra Francia, de 27 de abril de 1995, y Jerusalem contra Austria, de 27 de febrero de 2001, y Sanocki contra Polonia, de 27 de julio de 2007). No obstante, esta realidad no es sinónimo que se puedan utilizar expresiones desproporcionadas, (Constantinescu contra Rumanía, de 27 de junio de 2000). A ello debe añadirse, en el caso de confrontación entre honor/libertad expresión e información, por un lado, que la libertad de emitir juicios de valor, pensamientos, ideas, opiniones no puede traspasar el límite de la proporcionalidad, de tal modo que dejara sin contenido el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información (STC n.º 127/2004, de 19 de julio) y, por otro, que el derecho a difundir hechos que deben ser considerados noticiables en aras de mantener una opinión pública informada, no puede traspasar el límite de la veracidad (SSTC n.º 6/1988, de 21 de enero y n.º 105/1990, de 6 de junio). Así que desde la STC n.º 169/2009, de 9 de julio, la jurisprudencia posterior reafirmó el ejercicio del *ius in officium*, la salvaguarda del núcleo de la función representativa y los límites que derivan de la consideración de determinados concejales como no adscritos (STC n.º 20/2011, de 14 de marzo; n.º 117/2012, de 4 de junio; n.º 9/2012, de 18 de enero, y n.º 151/2017, de 21 de diciembre) (dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía n.º 593/2009 y n.º 81/2018 de 14 febrero de 2018).

En definitiva, que se deberá tener presente a la hora del ejercicio de derechos la doctrina vertida en las SSTs de 23 de marzo de 1987, 24 de abril de 1989, 9 de octubre de 1997, 22 de julio de 2008 y 17 de febrero de 2009 al existir en el honor «dos aspectos íntimamente conexos: a) el de la immanencia, representada por la estimación que cada persona hace de sí mismo, y b) el de la trascendencia o exteriorización, representada por la estimación que los demás hacen de nuestra dignidad». Esta conclusión se centra en que, como afirman las SSTC n.º 4/1996, de 19 de febrero, FJ 3; n.º 144/1998, de 30 de julio, FJ 2, y n.º 232/2002, de 9 de diciembre «la distinción entre pensamientos, ideas y opiniones, de un lado, y comunicación informativa de hechos, de otro, tiene decisiva importancia a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su naturaleza abstracta, no se prestan a una demostración de 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, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término "información", en el texto del art. 20.1 d) CE, el adjetivo "veraz"».

3. Dimensión de la libertad de expresión en la actividad corporativa municipal

De la previsión constitucional para la participación se vincula el de representación como «la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español» (STC n.º 51/84 y n.º 23/84), si bien «pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, solo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos» (STC n.º 10/1983) o que los órganos representativos «actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular en un régimen de pluralismo» (STC n.º 48/2003).

En relación con el principio de representación partamos de que el mandato de los representantes es producto de la voluntad de quienes los eligieron (STC de 21 de junio de 1990), sabiéndose que el derecho de participación es un derecho fundamental cuando estamos ante el especial llamamiento, necesario para cualquier tipo de participación para intervenir directamente en la toma de decisiones políticas, para que pueda considerarse una facultad incluida en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho de participación ex artículo 23.1 de la CE (STC n.º 119/1995).

Por esto que la relación representativa se limita a una relación partido-elector, de suerte que los representantes no son hoy representantes del pueblo, sino mandatarios de los partidos, a resultas de la cual se diferencie el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE) y en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) (SSTS n.º 90/2005, de 18 de abril y n.º 190/2009, de 28 de septiembre).

Considerando la autonomía local, el artículo 4 de la LBRL 7/1985, al enunciar las potestades que corresponden a los municipios y provincias, reconoció la STS de 8 de febrero de 1994 (FJ 1) que «la sustancial base asociativa de los grupos políticos, en cuanto que sus miembros se unen a ellos por razón de la identidad de sus posiciones ideológicas, de actuación política o de intereses comunes que constituyen el sustrato definidor de los partidos políticos». Ello no obstante, «los grupos políticos municipales se transformen en un elemento organizativo del propio ente administrativo territorial, de modo que aquellas se constituyen en el cauce o medio esencial para que los representantes populares que forman las respectivas Corporaciones participen en la actividad decisoria de estas, habiendo reconocido la jurisprudencia la potestad reglamentaria de las propias Corporaciones para fijar el número mínimo de miembros necesarios para que pueda formarse grupo (STS de 20 de mayo de 1988)». Por dicha razón, que se extendiera la doctrina según la cual «estando los grupos sometidos a un régimen de reglamentación administrativa y siendo piezas básicas en la formación de la voluntad de los entes de la Administración local, puesto que a través de ellos se forma y expresa la de los individuos que los integran con carácter representativo, podemos alcanzar la conclusión de que las decisiones de los mismos relativas a la admisión o expulsión de sus miembros tienen una dimensión pública y administrativa, susceptible de examinarse por esta jurisdicción, aun cuando la amplitud de la discrecionalidad que debe reconocerse a las decisiones de los propios grupos haga que el alcance del control jurisdiccional sea realmente escaso».

Estas consideraciones no deben hacernos confundir lo que sean decisiones de un grupo político con las decisiones de las corporaciones en las que operan, puesto que aquel grupo no es órgano representativo y como tal no representa ni puede representar a la Corporación (STC n.º 163/1991, de 18 de julio, FJ 3). La doctrina jurisprudencial de esta manera destacó la relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes (STC n.º 32/1985 hasta la STC 151/2017).

Asimismo, desde el Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen n.º 81/2018, de 14 febrero de 2018) se mantiene este mismo criterio, puesto que diferenció la potestad normativa de las corporaciones locales con la tutela propia del amparo judicial y el amparo constitucional, para cuya extensión acudió a la STC n.º 226/2016, de 22 de diciembre (FJ 8) para «los partidos políticos, como asociaciones constitucionalmente cualificadas. Ciertamente, nuestra doctrina también había venido afirmando que las decisiones relativas a las causas y los procedimientos de expulsión de los miembros de un partido "están sometidas a un control de regularidad estatutaria por parte de los órganos judiciales, de forma que una expulsión adoptada en contra de los procedimientos y garantías que regulan los estatutos puede ser objeto de control judicial por vulnerar eventualmente derechos fundamentales de los afectados" (STC n.º 185/1993, de 31 de mayo, FJ 4). No obstante, hasta la fecha no habíamos precisado que ese control de la regularidad de la expulsión también puede extenderse al análisis material de las causas de expulsión, en particular cuando esas causas pueden entenderse como límites al ejercicio de un derecho fundamental del afiliado en el seno del partido político. Por ello, debemos reconocer ahora que el control jurisdiccional

de la actividad de los partidos políticos puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental, en particular cuando se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria y esta se proyecta a zonas de conflicto entre el derecho de asociación –del partido– y la libertad de expresión –del afiliado–, siendo ambos igualmente derechos fundamentales».

El Tribunal Constitucional, como recordó Martínez Varela (2011, p. 449), en su STC n.º 148/2001, de 27 de junio sentenció en su recurso de amparo contra la desestimación de recurso de casación por la condena por delito de calumnias continuado frente al alegato de que se había vulnerado el derecho a la presunción de inocencia que «no se trata de establecer si el ejercicio de las libertades de información y de expresión ha ocasionado una lesión al derecho al honor penalmente sancionable, sino de determinar si tal ejercicio opera o no como causa excluyente de la antijuridicidad; ello solo se producirá, lógicamente, si el ejercicio de esas libertades se ha llevado a cabo dentro del ámbito delimitado por la Constitución (en este sentido, y por todas, SSTC n.º 110/2000, de 5 de mayo; n.º 297/2000, de 11 de diciembre, y n.º 2/2001, de 15 de enero)» y que de acuerdo con las SSTC n.º 136/1994, de 9 de mayo, y n.º 11/2000, de 17 de enero, cuando «el mensaje sujeto a examen consiste en la imputación a un tercero de la comisión de ciertos hechos delictivos, lo ejercido por quien emite esa imputación es su libertad de expresar opiniones [...] ha de entenderse que tal manifestación constituía un juicio de valor y como tal juicio crítico o valoración subjetiva [...] es incardinable en el ámbito propio de la libertad de expresión que garantiza el artículo 20.1 CE, en su apartado a), esto es, el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos y las opiniones y que, por tanto, "protege la libre difusión de creencias y juicios de valor personales y subjetivos" (STC n.º 192/1999, de 25 de octubre, por todas) [...]. Al tratarse de un juicio crítico o valoración personal del quejoso, su enjuiciamiento deberá efectuarse con sometimiento al canon propio de la libertad de expresión, y no al canon de la veracidad exigida constitucionalmente al derecho a comunicar información». Recordó asimismo otro pronunciamiento constitucional capital, la STC n.º 127/2004, de 19 de julio. En ella se resolvió «tener en cuenta, en primer término, que las expresiones controvertidas surgen en el curso de una discusión pública que versa sobre asuntos de interés público y que atañe a personas con relevancia pública lo que, de una parte, excluye, en principio, la afectación de la intimidad y, de otra, amplía los límites de la crítica permisible, tanto por la pauta que representa el modo normal en que tales polémicas discurren cuanto por el interés público subyacente. De modo que, en estos casos, quedan amparadas por las libertades de expresión e información, no solo críticas inofensivas o indiferentes "sino otras que puedan molestar, inquietar o disgustar" (SSTC n.º 110/2000 y n.º 85/1992, de 8 de junio, FJ 4, y SSTDH de 7 de diciembre de 1976, 24 [Handyside c. Reino Unido], y de 8 de julio de 1986, 41 [Lingens c. Austria])».

Así que el Tribunal Supremo (Tudela Aranda, 1991, p. 202), en su STS de 18 de diciembre de 1990, optará por basar su argumentación en la STC n.º 161/1988, de 20 de septiembre (FJ 6), «pues este precepto (art. 23.2) garantiza no solo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley

disponga, ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia, si respetado el acceso a las funciones o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico». En el mismo sentido, entre otras, SSTC 3/1985, de 6 de marzo y 181/1989, de 3 de noviembre. Dibujado así el derecho contenido en el artículo 23.2 de la Constitución, creemos que la cuestión planteada por los hechos referidos no es tanto si se ha vulnerado el derecho a informar de los miembros de la corporación, como determinar si el hecho de impedir a los mismos acceder al salón de plenos con grabadoras supone impedir o dificultar el ejercicio de la función representativa que ejercen. La posible vulneración de su derecho a la información, tanto en su faceta activa como pasiva, entendemos que debe interpretarse como violación de uno de los requisitos imprescindibles para un adecuado ejercicio del derecho mencionado. Esta interpretación se encuentra expresamente avalada por la jurisprudencia constitucional. En efecto, en la Sentencia 181/1989, de 3 de noviembre, para aseverar que «del principio de autonomía local, hay que señalar que, si bien puede entenderse el principio pro autonomía como un elemento hermenéutico general, no parece, sin embargo, que el mismo pueda operar cuando lo que se encuentra en juego es un derecho fundamental». En efecto, la posición esencial que corresponde a los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento, no ya solo como derechos subjetivos, sino como elementos esenciales del ordenamiento objetivo, que dan sus contenidos básicos al mismo (STC n.º 25/1981, de 14 de julio), hace pasar a un segundo plano principios como el aludido por la sentencia. Es oportuno recordar, en este punto, la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, que, fijada por la STC n.º 159/1986, de 16 de diciembre, es ratificada en el FJ 4 de la STC n.º 20/1990, de 15 de febrero «como resultado de esta interacción –añade esta sentencia–, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos». No olvidar la STS de 8 de marzo de 1986, que advirtiera la necesidad de que los órganos unipersonales, dentro de la Administración local, respondan de su gestión, por cuanto, como dice dicha sentencia «el Alcalde no puede considerarse como órgano inmune ante quienes, como los concejales, le han elegido».

Reconoce el artículo 88 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) la potestad de policía de la Alcaldía-Presidencia durante el desarrollo de la sesión plenaria, por cuanto la evolución en cuanto a los medios tecnológicos facilita la necesidad de hacer llegar al máximo número posible de ciudadanos el contenido de las sesiones del Pleno, lo que provocó el debate sobre si cualquier ciudadano puede grabar el desarrollo de la sesión o si dicha facultad se limita a una discrecionalidad de la Alcaldía-Presidencia. Pues bien, saber que la jurisprudencia ha ido evolucionando, por lo que para Javaloyes Ducha (1 de marzo de 2013) ha ido pasando del extremo de afirmar que el alcalde-presidente era quien podía decidir si se grababa o no lo que acontecía en la sesión, a otro extremo, mucho más acorde con la situación actual. Así, la STS de 11 de mayo de 2007 consideró que no era ajustado a Derecho encomendar a los servicios municipales la grabación en vídeo de las

sesiones, prohibiéndose el acceso e instalación en el salón de sesiones del pleno municipal de dispositivos de grabación en vídeo o transmisión de señal audiovisual diferentes a los instalados por el propio ayuntamiento, sin perjuicio de que, posteriormente, la Administración facilitara copias de las grabaciones, argumentando el Tribunal Supremo que dicho acuerdo vulneraba el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información, ya que dicho ejercicio no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la CE. En esa línea, entendió que el acuerdo impugnado restringía de manera injustificada el derecho a la obtención y difusión de información de interés general, al someterlos 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. Por tanto, la redacción del artículo 88 del ROF queda superada, ya que al ser públicas las sesiones del Pleno, la limitación al acceso de las cámaras solo se puede justificar en los casos en que existan derechos individuales de los ciudadanos afectados por el expediente administrativo o por la legislación sobre secretos oficiales, o en casos en que la concurrencia de múltiples medios de comunicación hiciera imposible el acceso de todos ellos, en cuyo caso pudiera 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.

Pues bien, con base en el mismo la STSJ de la Comunidad Valenciana de 27 de enero de 2009 estimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra una decisión verbal del alcalde del Ayuntamiento de Manises de no permitir la grabación a través de videocámaras del pleno, acordándose la anulación por ser contrario a derecho y violarse el artículo 20.1 d) de la CE, resultando «absolutamente inmotivada porque no se ha producido ninguna alteración del orden público, que merezca ser restaurado para el desarrollo de la sesión, concluyendo que la transmisión de la información en nuestra sociedad no está restringida ni mucho menos solo a quienes sean periodistas, de manera que cualquier ciudadano puede informar por cualquiera de los medios técnicos que permiten su tratamiento y archivo». El FJ 4 de dicha sentencia fijó los justos términos interpretativos de este artículo del ROF:

- 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 art. 20.1 d) CE.

Pues bien, el que no se pueda prohibir al público la grabación de las sesiones plenarias de los ayuntamientos fue analizado (Bocos Redondo, 2016, p. 316) y reconocido en las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 27 de enero de 2009 y 7 de octubre de 2011, con cita de la STS de 11 de mayo de 2007, o en la Agencia Española de Protección de Datos sobre la publicidad de los plenos municipales, como en sus informes de 20 de diciembre de 2004, n.º 0660/2008 o en el n.º 526/2009, que refería: «Conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la emisión de las sesiones plenarias del ayuntamiento, pues se trata de una cesión amparada en el art. 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el art. 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decida aplicar la excepción contenida en el art. 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, esto es, que no se trate de asuntos cuyo debate y votación pueda afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el art. 18.1 de la Norma Fundamental». Un dato importante que señaló Bocos Redondo al analizar la STS de 24 de junio de 2015 es 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 (arts. 53.1 y 81 CE). Es decir, lo que en un principio se pensaba, que el alcalde o el presidente del Pleno podría discrecionalmente autorizar o permitir la grabación, no es admisible. Carecen de competencia para ello pues no cabe negar el derecho fundamental de información.

«Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», reconoce el artículo 23.1 de la CE. Por tanto, en el debate habido en los órganos colegiados de la vida municipal, siendo cargos representativos y depositarios de funciones políticas, es línea jurisprudencial marcada por el Tribunal Constitucional (Macías Cas-

tillo, 2009, p. 1.848) que al ejercitar el derecho a la libertad de expresión en el marco de la confrontación política, se reseña «que se refuerza la prevalencia de la libertad de expresión respecto del honor» (STS 31 de enero de 2008), siempre claro en un ámbito delimitado por los sujetos y su carácter, representativo de «contextos de contienda política», incluso en supuestos en el que una solo una de las partes tenía la condición de político. Así que las SSTC de 11 de octubre de 2001 y 22 de enero de 2008 reiterasen «la notable ampliación de los límites de la crítica permisible en la discusión pública sobre los asuntos de interés general que afecten a personas con relevancia pública». No perder de vista que para Morell Ocaña (1988, p. 498), citado por Vázquez Cardeiro (1992, p. 937), «el elegido solo depende, en el ejercicio de su función, de la voluntad manifestada por los electores». A su vez, dicho ejercicio constituye el desenvolvimiento de un derecho personal plasmado en el artículo 23.2 de la Constitución. Así lo declara la STC 5/1983, después de ponderar las funciones que de acuerdo con el artículo 6 de la CE realizan los partidos políticos; funciones que en el procedimiento electoral tendrán el carácter de participación instrumental. «Lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos, y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio en elecciones periódicas».

De manera que si por una parte sabemos que para la STS de 29 de mayo de 2012 «la libertad de expresión tiene un campo de acción más amplio que la libertad de información, porque no comprende la narración de hechos, sino la emisión de juicios, creencias, pensamientos y opiniones de carácter personal y subjetivo» (Valdecantos, 2017), cuando concurren en un mismo texto elementos informativos y valorativos, es necesario separarlos y solo cuando sea imposible hacerlo, habrá de atenderse al elemento preponderante (STC n.º 107/1988, n.º 105/1990 y n.º 172/1990 entre otras). Así que, entre el derecho a la información versus derecho a la intimidad, según reconociera la STS 91/2017, de 15 de febrero, «el derecho a la intimidad personal y familiar garantiza a la persona un ámbito reservado de su vida personal y familiar, vinculado con el respeto de su dignidad como persona, frente a la acción y el conocimiento de los demás, sean estos poderes públicos o particulares. Este derecho atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado, tanto personal como familiar, frente a la divulgación del mismo por terceros y frente a la publicidad no consentida». Así lo ha declarado tanto el Tribunal Constitucional en Sentencia 176/2013, de 21 de octubre como el Tribunal Supremo en Sentencia 478/2014, de 2 de octubre. En cuanto al derecho a la libertad de información, legitima la actuación del medio de comunicación, como se decía, porque proporciona información veraz sobre hechos o personas de relevancia pública. En el caso que se enjuiciaba, no hubo controversia respecto de la veracidad de la información, si bien, como recoge el Alto Tribunal, «cuando esta constituye una intromisión en el derecho a la intimidad, que la información sea veraz no legitima tal intromisión». Por lo que respecta a la relevancia pública, es pacífica la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que reconoce esa relevancia pública a la información sobre hechos de trascendencia penal, aunque la persona afectada por la noticia tenga el carácter de sujeto privado (STC n.º 127/2003, de

30 de junio y STS 587/2016, de 4 de octubre, entre otras). Así, la última de las sentencias citadas recogía que «la conveniencia y necesidad de que la sociedad sea informada sobre sucesos de relevancia penal legítima, según las circunstancias, la intromisión en derechos fundamentales como el honor y la intimidad, y con mayor motivo, cuando no existe una extralimitación morbosa, una búsqueda o una revelación de aspectos íntimos que no guardan relación con el hecho informativo».

La íntima relación entre la libertad de expresión y el derecho de asociación, en particular como pilares irrenunciables de una sociedad democrática, ha sido puesta de manifiesto por el TEDH (Alcácer Guirao, 2013, p. 328) en multitud de ocasiones. Ha afirmado, en este sentido, que «la protección de las opiniones y la libertad para expresarlas constituye uno de los objetivos de los derechos de reunión y asociación», lo que resulta especialmente aplicable a los partidos políticos, dado su papel esencial en fomentar el pluralismo y el debido funcionamiento de la democracia. La actividad de los partidos políticos es, así, entendida como un «ejercicio colectivo de la libertad de expresión».

Por lo que tenemos que mencionar la STC n.º 177/2015, de 22 de julio, al advertir sobre la peculiar dimensión institucional de la libertad de expresión, que comprende la libertad de crítica. Finalmente, la STC n.º 112/2016, de 20 de junio, recogiendo todos los argumentos anteriormente señalados, se ocupó de la cuestión de la eventual incidencia que podría tener la sanción de un delito de enaltecimiento del terrorismo en el derecho a la libertad de expresión. Y de manera paralela, con lógicas referencias a la doctrina constitucional, la jurisprudencia de la Sala 2.ª del Tribunal Supremo también siguió una senda cada vez más incriminadora. Así fue la argumentación de la STS 259/2011, de 12 de abril, que si bien no negaba la posibilidad de castigar la «divulgación del discurso del odio», toda vez que se tratara de una conducta o actitud que implicase «actos de discriminación», limitaba sin embargo su ámbito de aplicación de «manera drástica» (Cámara Arroyo, 2018).

Sobre el derecho al honor versus los derechos a la libertad de expresión e información en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Catalán Sender, 2001, p. 1.647), supone que «el entendimiento de estos derechos por el intérprete supremo de la Constitución se muestra fundamental a la hora de interpretar y, en algunos casos, reinterpretar los tipos penales de la injuria y la calumnia proyectados sobre la clase política, pues no en vano la jurisdicción penal ha tenido que cambiar algunas líneas jurisprudenciales o, mejor, acomodarlas a los dictados de la jurisprudencia constitucional. Tal es el caso del rol que debe jugar la *exceptio veritatis* en los delitos contra el honor».

Sujeto conformado por la doctrina que emana del Tribunal Constitucional (SSTC n.º 105/1990, FJ 4, n.º 172/1990, FJ 2 y n.º 132/1995, FJ 4), pues que la noticia sea de interés general por razón del sujeto público supone que «la protección al derecho al honor disminuye en aquellas personas que tienen una proyección pública, ya política, ya social o económica, pues como ha puesto de manifiesto una reiterada línea jurisprudencial, tanto del Constitucional como del Supremo, quien ha optado libremente por esa situación debe so-

portar un cierto riesgo de lesión de sus derechos de la personalidad (STC de 27 de octubre de 1987 y SSTs de 13 diciembre de 1989, 30 de marzo de 1990 y 20 de febrero de 1993)».

Por otra parte, no perder de vista que el artículo 15.3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público reconoce que:

El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento. Cuando se trate de un órgano colegiado a los que se refiere el apartado 2 de este artículo la citada publicidad se realizará por la Administración a quien corresponda la Presidencia.

Pues bien (Campos Acuña, 2017), «en aquellos casos en los que las resoluciones que dicte el órgano colegiado tengan efectos frente a terceros (requisito que parecería imprescindible a la luz de lo ya apuntado en relación con el art. 5 LRJSP), tanto el acuerdo de creación como las normas de funcionamiento deberán ser publicadas en el boletín o diario oficial de la Administración pública que corresponda. Es decir, en función del ámbito territorial deberá publicarse en el boletín oficial de la provincia, el diario oficial de la respectiva comunidad autónoma o el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de los demás integrantes del sector público, como universidades. Se contempla, por otra parte, la posible publicidad adicional en otros medios que garanticen su conocimiento, referencia que, dado el marco actual de transformación digital, debería comprender al menos la publicación en la respectiva sede electrónica, pues aunque la norma contempla esta publicación con carácter potestativo, pero razones de eficacia, transparencia y mayor publicidad así lo aconsejan. La exigencia de publicación de estas normas parece constituir condición de eficacia, pues no cabe duda de su carácter reglamentario, sin perjuicio de valorar el alcance de la falta de publicación cuando esa norma no se haya publicado pero sí sea conocida por los miembros del propio órgano colegiado, de manera que algún sector doctrinal sostiene que no podrían oponerse a su aplicación, a diferencia de los terceros destinatarios de los acuerdos que podrían objetar la ineficacia de las normas y consiguientemente de lo acordado, posición discutible desde el punto de vista de la garantía y seguridad jurídica».

Y delimitando como especial la relación del empleado público con la Administración, resulta reconocido que el derecho a la libertad de expresión del artículo 20.1 de la CE se extiende a la lista de derechos individuales reconocidos en el artículo 14 k) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Ramos Moragues, 2011). Es en este punto –relación entre el ejercicio de la libertad de expresión y la buena fe contractual como elemento que limita dicho ejercicio– donde cabe advertir ciertas diferencias en función de si el empleador es público o privado. Y es que, mientras en la empresa privada las críticas vertidas por un trabajador respecto de los servicios o actividades económicas prestadas por esta exige para

su conformidad con las exigencias de la buena fe inherentes a la relación jurídico-laboral que las mismas no contengan imputaciones que puedan conceptuarse «como lesivas para el crédito de la organización, ni vulneradoras de un eventual secreto profesional, ni reveladoras de un especial *animus nocendi* por la empresa o hechas con el fin de causarle un daño», cuando el empresario es una Administración pública, o bien una empresa que tiene encomendada la prestación de un servicio público, en cambio, el ámbito para el ejercicio de la libertad de expresión es mayor. Así lo señaló el Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de marzo de 1986, referida al despido de un trabajador por haber realizado acusaciones sobre los directivos de la empresa. En dicha resolución, por lo que aquí interesa, el Tribunal Supremo señala que cuando se trata de «empresa o cosa pública [...] las posibilidades de crítica han de cubrir un mayor radio de acción para obtener de las expresiones unilaterales de uno o varios trabajadores o del diálogo, incluso cuando sea crítico y adverso para aquellos a quienes se dirige, fuentes de enriquecimiento de la vida comunitaria y, si ha lugar a ello, corrección de deficiencias y anomalías empresariales, especialmente de aquellas en las que por su naturaleza pública existe, como acaba de decirse, un interés general protegible, más allá de los privativos de la empresa de que se trate», en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio dentro de los límites del ordenamiento jurídico (Castillo Blanco, 2007, pp. 137-198).

4. Libertad de expresión y derecho al honor de los gestores públicos

La seguridad jurídica (Antelo Martínez, 2014, p. 1441 y González Pérez y González Navarro, 2007, pp. 351-356), como principio general informador de todo el ordenamiento jurídico, aparece consagrada y garantizada en el artículo 9.3 de la CE, anudada a principios igualmente esenciales como el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el de legalidad o el de publicidad de las normas jurídicas, como así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional (STC n.º 27/1981, de 20 de julio) al señalar que «la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad», pero sin que ello signifique que este principio general y esencial del Derecho «ampare la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas, pues ello conduciría a la petrificación del ordenamiento (STC n.º 227/1988, de 29 de noviembre)». Principio de seguridad jurídica íntimamente ligado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo al de confianza legítima, que puede ser admitido como un corolario de aquel y que tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas en el marco del Estado de Derecho (STS de 13 de septiembre de 2002), y cuya más importante consecuencia, como pusieran de manifiesto González Pérez y González Navarro, era la de atenuar (e incluso en casos concretos dejar sin eficacia) el rigor del principio de legalidad; e igualmente indisoluble del principio de buena fe, respecto del cual, ha dicho el propio Tribunal Supremo, implica una exigencia de coherencia con

la confianza que en los demás ha podido razonablemente originar la conducta anterior del actuante (STS de 11 de junio de 1986).

Siendo la jurisprudencia (Brines Almiñana, 2017, pp. 1.694 y González Cifuentes, 2011) (por todas, STC 336/1993, de 15 de noviembre) la que dejara meridianamente claro que el concepto de «persona pública» comprende a quienes se dedican a la actividad política, y por tanto se hallan expuestos a un control más riguroso de sus actitudes y manifestaciones, y, por ende, son más amplios los límites permisibles de la crítica –derivada del ejercicio de la libertad de expresión (art. 20.1 CE)–, por tanto el escrutinio ciudadano será legítimo siempre que aquello que digan o hagan en el ejercicio de sus funciones o al margen de estas, guarde directa y evidente relación («criterio de conexión») con el desempeño del cargo. Lo que acontecerá cuando concorra «interés público» que, a su vez, en cuanto se refiera a «personas públicas», vendrá dado –según los casos como apunta González Cifuentes– «por la formación de la voluntad popular (legitimidad de origen) y el control del ejercicio del poder estatal (legitimidad de ejercicio)». El Tribunal Constitucional (SSTC n.º 69/2006, de 13 de marzo y n.º 54/2004, de 15 de abril) también acoge en el amplio ámbito conceptual de «persona pública» a los funcionarios y más aún si ocupan puestos relevantes. Pudiendo ser objeto de la crítica política o debate público, pues «sus actuaciones, en cuanto personas públicas, no pueden permanecer inmunes al ejercicio del derecho a la crítica que ampara la libertad de expresión» (STC n.º 46/1998, de 2 de marzo, FJ 3).

En fin, que el derecho fundamental a la intimidad personal no es ilimitado, como ninguno lo es (Moreno Molina, 2004, p. 2.676)² (SSTC n.º 159/1986, de 16 diciembre, FJ 6 y n.º 297/2000, de 11 diciembre). Consciente de que un ejercicio sin límites podría lesionar otros bienes constitucionalmente relevantes de igual rango constitucional y, por lo tanto, de obligada coexistencia, entre ellos la intimidad de los ciudadanos, el constituyente, al proclamar el derecho en el artículo 20.4 de la CE, y el Tribunal Constitucional al interpretarlo, han concretado las posibilidades de actuación constitucionalmente protegidas, así como los criterios conforme a los cuales ha de delimitarse el contenido del artículo 20.1 de la CE frente al derecho a la intimidad reconocido en el artículo 18.1 de la CE (STC n.º 476/2018, de 20 de julio, que ponderó la libertad de expresión y el derecho al honor).

Resulta clarificante la doctrina (Torres Cobas, 2006, pp. 134-135) representada por estas sentencias. La STC n.º 144/1999, de 22 de julio, FD 8, que manifestó que el derecho a la intimidad impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuente de esta información sin las debidas garantías y, también, el deber de prevenir los

² Sobre la recíproca delimitación que así se produce entre unos y otros de tales derechos existe una muy reiterada doctrina constitucional (SSTC 6/1981, de 16 marzo, FJ 3 y 4; 105/1990, de 6 junio; 85/1992, de 8 junio; 200/1998, de 14 octubre; 134/1999, de 15 julio; 192/1999, de 25 octubre; 112/2000, de 5 mayo; 115/2000, de 10 mayo; 156/2001, de 2 julio; 186/2001, de 17 septiembre; 46/2002 y 52/2002, de 25 febrero; 83/2002, de 22 abril; 99/2002, de 6 mayo; y 121/2002, de 20 mayo).

riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebida de dicha información. Y la STS de 24 de julio de 2001, que examinó el caso de la publicación en el BOE y en el tablón de anuncios del inicio de una acción inspectora de Hacienda. A juicio del Tribunal, «la publicación del inicio de una acción inspectora no supone la vulneración del derecho a la intimidad del contribuyente. Tampoco es un descrédito, pues se dirige a garantizar el correcto funcionamiento del sistema fiscal y ello no supone una connotación sobre la conducta del interesado».

Por su parte, en la STS de 9 de febrero de 1998, caso de los muertos incluidos en un padrón municipal cuando diversos concejales pidieron al alcalde de la localidad que se les comunicase el número legal de habitantes de la localidad y, al mismo tiempo, se les dejase revisar el padrón de habitantes del municipio, pues en ese registro figuraban inscritos un elevado número de personas muertas y de personas no residentes en el municipio, y debido a que el alcalde desestimó la petición en aplicación de los principios contenidos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la función pública estadística (arts. 4.2 y 13), el Tribunal Supremo declaró que el acuerdo del alcalde vulneraba el derecho de participación de los concejales contenido en el artículo 23 de la Constitución, casando la sentencia de instancia, basándose en el siguiente argumento: «No siendo, desde luego, equiparable la noción de personal estadístico con la representación ciudadana que en el ámbito municipal asumen los concejales, lo cierto es que bien por vía de su aprobación o bien por la de fiscalización y control de los actos del alcalde, los concejales están legitimados para participar en la elaboración del padrón municipal y, sobre todo, para asegurarse de que la relación de los residentes y transeúntes en el término municipal que lo constituyen responde a la realidad, por lo que en este sentido responde claramente a su función representativa la petición del examen del padrón y de sus antecedentes dirigida por los recurrentes al alcalde, al ser su fin específico controlar aquella deseable adaptación a la realidad, lo que, por otra parte, no les exime de que cumplido el fin, queden obligados a sujetarse al deber de secreto respecto de aquellos datos personales que puedan afectar al derecho a la intimidad de los concernidos».

Recordando De Verda y Beamonte (2015, pp. 405-406) que «al igual que sucede con la libertad de información, en el ámbito que nos ocupa, los personajes públicos, en particular los políticos, deben sufrir un mayor riesgo de lesión de sus derechos de la personalidad», la STC n.º 336/1993, de 15 de noviembre, FJ 6, explicó que «cuando se ejercita la libertad de expresión reconocida por el artículo 20.1 de la CE, los límites permisibles de la crítica son más amplios si esta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades políticas, están expuestas a un más riguroso control de sus actitudes y manifestaciones que si se tratara de particulares sin proyección pública» (en el mismo sentido STC n.º 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 5).

Condición de cargo público que no elimina totalmente la protección constitucional del derecho al honor. Para ello que reconociera la STC n.º 54/2004, de 15 de abril, FJ 3, que «cuando lo divulgado venga acompañado de expresiones formalmente injuriosas o se refiera a cuestiones cuya revelación o divulgación es innecesaria para la información, es evidente

que el personaje público es, a todos los efectos, un particular como cualquiera, porque existe un núcleo esencial irreductible, reclamado por la común dignidad de la persona humana, que, en todo caso, ha de permanecer inmune al ejercicio desproporcionado de la libertad de expresión; y, a mi parecer, esta idea debe mantenerse, también, cuando las expresiones que se analicen se viertan en un contexto de crítica política en asunto de interés general».

Otro supuesto fue el analizado y resuelto en la STC n.º 336/1993, de 15 de noviembre (FJ 6), para la que «aunque la libertad de expresión ampare ciertamente la crítica respecto al comportamiento y las manifestaciones de quien ostenta un cargo público como el de alcalde –e incluso la crítica molesta, acerba o hiriente–, quien la ejerce no puede olvidar que dicha libertad, como los demás derechos y libertades fundamentales, no es absoluta. En concreto, consideró una intromisión en el derecho al honor una carta publicada en un periódico, en la que se aludía al "analfabetismo" del alcalde, a "su manera de andar por la vida insultando como un chulo barriobajero" y le califica como "chabacano" y "mentiroso"», reconociendo la STC n.º 232/2002, de 9 de diciembre (FJ 4), vulnerado el derecho al honor de un concejal por las manifestaciones hechas por el teniente de alcalde del municipio durante un pleno municipal, en las que se le llamaba «cacique» y «ladrón», y resultando delimitada la idea de interés público para colocar el límite y respeto al sujeto titular afectado, la postura del STC n.º 139/2001, de 18 de junio de 2001 para la que no es de interés público lo que «no afecta al conjunto de los ciudadanos ni a la vida económica o política del país, al margen de la mera curiosidad generada por la propia revista, en este caso al atribuir valor noticioso a la publicación de las repetidas imágenes, el cual no debe ser confundido con un interés público digno de protección constitucional» (FJ 5). Resultando que «una información posee relevancia pública porque sirve al interés general en la información, y lo hace por referirse a un asunto público, es decir, a unos hechos o a un acontecimiento que afecta al conjunto de los ciudadanos, no por narrar los detalles relativos a una adopción y a sus protagonistas» (STC n.º 134/1999, de 15 de julio de 1999, FJ 8).

5. Conclusiones

La pugna expuesta entre los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen con el derecho a la libertad de expresión se hace difícil cuando quienes resultan afectados son representantes políticos en el desempeño de sus cargos en las instituciones, en el poder. Para su adecuada interpretación es necesario reflejar que existen límites a la libertad de expresión, como son los que forman los derechos de cada persona, también los que ejercen una representación, por tratarse de elementos que conforman la dignidad de cada individuo. Pues según López Piña (1991, p. 36), «el estatus jurídico-constitucional del individuo, fundado y garantizado por los derechos fundamentales, es un estatus jurídico-material, es decir, un estatus de contenido concreto y determinado, no disponible discrecionalmente ni por el propio individuo ni, desde luego, por los poderes públicos». Así que de la STC n.º 234/1991, de 10 de diciembre (FJ 2) se desprendiese que las relaciones de sujeción especial,

recordando otros pronunciamientos como las SSTC n.º 42/1987; n.º 61/1990; n.º 132/2001, de 8 de junio, FJ 4, y n.º 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3 resolviendo que «no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque esta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación».

En este sentido que Kant (1999, p. 334) mantuviera que «los deberes de virtud hacia otros hombres, nacidos del respeto que se les debe, obra según una máxima de fines tales que proponérselos pueda ser para cada uno una ley universal». La segura y respetuosa dinámica de las instituciones debe lograrse sin abandonar la consideración, en su justa medida, los derechos fundamentales de los gestores. De esta manera que las molestias propias del cargo se contrabalancean con el respeto a sus derechos fundamentales.

Al respecto, la doctrina constitucional mostrada en las SSTC n.º 134/1999, de 15 de julio (FJ 8) y n.º 185/2002, de 14 de octubre (FJ 4), con antecedentes en la STC n.º 197/1991, de 17 de octubre, reconoció que «en cuanto el derecho afectado es el derecho a la intimidad, la excepción de veracidad no resulta aquí legitimadora, pues se responde de la revelación o divulgación indebida de hechos relativos a la vida privada o íntima, aunque fuesen veraces. El elemento decisivo aquí es la relevancia pública del hecho divulgado, que su "revelación" resulte justificada en función del interés público del asunto sobre el que se informa, o, si se quiere, del interés legítimo del público para su conocimiento» (FJ 3); o la STC n.º 219/1992, de 3 de diciembre (FJ 3), para la que «el elemento decisivo para la información no puede ser otro que la trascendencia pública del hecho del que se informa –por razón de la relevancia pública de una persona o del propio hecho en el que esta se ve involucrada, como antes se ha dicho– pues es dicho elemento el que le convierte en noticia de general interés. Con la consecuencia de que, en tal caso, el ejercicio del derecho a comunicar libremente información gozará de un carácter preferente sobre otros derechos, incluido el derecho al honor, pues contribuye a la función institucional que aquel cumple en una sociedad democrática».

El gestor, por tanto, deberá no obstante, por ser «persona pública» al ocupar cargos representativos, tolerar la divulgación de lo dicho o hecho en el ejercicio de sus funciones, incluso al margen de lo dicho y hecho cuando tenga una directa y evidente relación con el desempeño de su función pública (SSTC n.º 192/1999, de 25 de octubre, FJ 7 y 8; n.º 148/2001, de 27 de junio, FJ 6; n.º 232/2002, de 9 de diciembre, FJ 4, o n.º 54/2004, de 15 de abril, FJ 3), pues estas personas públicas por serlo y la representación que desempeñan hace que «su vida y conducta moral participen del interés general con una mayor intensidad que la de las personas privadas» (STC n.º 172/1990, 12 de noviembre, FJ 2). Si bien el hecho que el personaje público acepte libremente el riesgo de lesión a la intimidad que implica la figura pública «no puede ser entendido tan radicalmente» (STC n.º 197/1991, de 17 de octubre, FJ 4).

Y por lo que hace al derecho a la información en un Estado democrático, si bien recordara la STS de 3 de mayo de 1986 que «en un principio –la jurisprudencia– concedió primacía al derecho al honor, como corresponde sociológicamente a una tradición muy arraigada, llega en el Estado de Derecho y de régimen de libertades a una eficaz salvaguarda del interés colectivo a recibir información veraz bajo el principio interpretativo *in dubio*, «*pro libertate*», como el nuestro debe prevalecer sobre el derecho al honor, al menos en determinados casos» (SSTC n.º 159/1986, de 12 de diciembre, FJ 6 y 8; n.º 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 3; n.º 51/1989, FJ 2, n.º 105/1990, FJ 3.º; n.º 336/1993, FJ 4; n.º 19/1996, FJ 2), lo cual no debe entenderse el sentido de que el primero sea jerárquicamente superior al segundo (STC n.º 104/1986, de 17 de julio y STS de 24 de julio de 1997). Si bien, para que se dé tal preferencia la información debe cumplir estos tres requisitos, a saber: en primer lugar, que sea «veraz» o, mejor, contrastada con datos objetivos, de lo que se infiere que noticia veraz no es equiparable a «realidad incontrovertida» o exacta (STC n.º 6/1988, FJ 5.º; STC n.º 171/1990, FJ 8, y STC n.º 41/1994, FJ 3), sino más bien a información comprobada (STC n.º 172/1990, FJ 3) con un nivel de diligencia máximo si la noticia supone un descrédito a la persona (STC n.º 61/1996, FJ 5); en segundo lugar, que sea de interés general la noticia, bien por razón del sujeto bien por razón de la materia sobre la que versa; y en tercer lugar, que sean adecuadas las expresiones utilizadas.

Referencias bibliográficas

- Alcácer Guirao, R. (2013). Libertad de expresión, negación del holocausto y defensa de la democracia. Incongruencias valorativas en la jurisprudencia del TEDH. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 97.
- Antelo Martínez, A. R. (2014). Ley de Transparencia y Administración Local: propuestas para el levantamiento del velo. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13.
- Bocos Redondo, P. (2016). Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo en la cual se declara que no se puede prohibir al público la grabación de las sesiones plenarios de los Ayuntamientos. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 3.
- Brines Almiñana, J. (2017). Experiencias conigiando transparencia y protección de datos. El interés de la información asociada a las «personas públicas» en la conformación de opinión pública. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13.
- Bustos Gisbert, R. (2016). Vida privada y derecho a la información. Desarrollos jurisprudenciales en 2013-2014: La extraña y tardía recepción de Carolina en España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107.
- Cámara Arroyo, S. (2018). Delitos de odio: concepto y crítica: ¿límite legítimo a la libertad de expresión? (1). *La Ley Penal*.
- Campos Acuña, C. (2017). Funcionamiento. En *Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*. Wolters Kluwer.

- Castillo Blanco, F. A. (2007). Los derechos individuales de los empleados públicos. En M. Sánchez Morón. (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* (pp. 137-198). Valladolid: Lex Nova.
- Catalán Sender, J. (2001). La tutela penal del derecho al honor de las autoridades y funcionarios de las Corporaciones Locales frente a la crítica política desmesurada y los desmanes de los particulares. Los delitos de injuria y calumnia y su proyección en el marco de la Administración Local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 10.
- De Verda y Beamonte, J. R. (2015). Los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen como límites del ejercicio de los derechos fundamentales de información y de expresión: ¿Una nueva sensibilidad de los tribunales? *Derecho Privado y Constitución*, 29.
- González Cifuentes, C. (2011). *El derecho a la intimidad de los altos cargos. Limitaciones y control patrimonial*. Universidad de Salamanca.
- González Pérez, J. y González Navarro, F. (2007). *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, vol. I (4.ª ed.). Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.
- Javaloyes Ducha, M. (1 de marzo de 2013). La situación del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en el ordenamiento jurídico actual. *Revista de Derecho Local El Derecho*, 6.
- Kant, I. (1999). *La Metafísica de las Costumbres*. (3.ª ed.). Madrid: Tecnos.
- López Piña, A. (1991). *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*. Madrid: Civitas.
- Macías Castillo, A. (2009). Protección del derecho al honor cuando se ejercita el derecho a la libertad de expresión en el ámbito de la confrontación política. Análisis de la STS 6 de mayo de 2009. *Actualidad Civil*, 15.
- Martínez Varela, M. (2011). El derecho al honor y el ejercicio de la libertad de expresión e información. Especial referencia a la jurisprudencia constitucional y civil en el ámbito local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4.
- Morell Ocaña, L. (1988). *El Régimen Local Especial*. Madrid: Civitas.
- Moreno Molina, J. A. (2004). Prensa del corazón, «paparazzi» y derecho a la vida privada. La STEDH en el asunto Carolina de Mónaco contra Alemania. *Actualidad Administrativa*, 22.
- Pérez Moreno, A. (1989). Crisis de la participación administrativa. *Revista de Administración Pública*, 119.
- Pérez Royo, J. (1984). *Las fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Pibernat Domenech, X. (1987). La sentencia constitucional como fuente del Derecho. *Revista de Derecho Político*, 24.
- Ramos Moragues, F. (2011). La relación laboral especial del empleado público. En *El personal laboral de las Administraciones Públicas*. Madrid: La Ley.
- Rivero Ortega, R. (2002). Precedente, jurisprudencia y doctrina legal en derecho público: reconsideración de las sentencias como fuente de derecho. *Revista de Administración Pública*, 157.
- Rubio Llorente, F. (1988). La jurisdicción constitucional como forma de creación de Derecho. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 22.
- Sánchez Blanco, A. (1985). Los derechos de participación, representación y acceso a funciones y cargos públicos; la corrección



- de la unilateral perspectiva política. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 46, 207-226.
- Sánchez Blanco, A. (1989). La participación como coadyuvante del Estado, social y democrático de Derecho. *Revista de Administración Pública*, 119
- Sánchez Morón, M. (1979). El principio de participación en la Constitución española. *Revista de Administración Pública*, 89.
- Torres Cobas, F. (10 de febrero de 2006). Criterios jurisprudenciales para la resolución de los conflictos surgidos en las entidades locales entre las libertades informativas y los derechos de la personalidad. *Cuadernos de Derecho Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Tudela Aranda, J. (1991). Participación política y titularidad del derecho a la información. *Diario La Ley*, 3.
- Valdecantos, M. (2017). Derecho a la propia imagen y derecho a la información: Las redes sociales como fuente para los medios tradicionales de comunicación y la STS 91/2017, de 15 de febrero. *Actualidad Civil*, 3.
- Vázquez Cardeiro, R. (1992). Las comisiones informativas y el voto ponderado. *Diario La Ley*, 1.
- Villaverde Menéndez, I. (2003). Los derechos del público: La revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68.