

Expte.

DI-931/2006-7

**Sr. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE UTEBO
50180 UTEBO
ZARAGOZA**

En su día recibí su informe en respuesta al expediente de queja, que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, relativo al desarrollo de las sesiones plenarios y al tratamiento que recibe la Concejala de la Corporación Municipal Doña XXX así como al acceso a información de los concejales.

Sobre las dos cuestiones que se plantean en el escrito de queja es opinión de esta Institución lo siguiente:

Primera.- En cuanto a la información que los concejales de las corporaciones locales deben tener para ejercer la función encomendada a los cargos públicos establece el artículo 107.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que: "Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y sean necesarios para el desempeño de su cargo".

Una petición de información que presente un concejal, de conformidad con el artículo 107.3 de la Ley de Administración Local de Aragón, deberá ser resuelta por el Alcalde o la Comisión de Gobierno motivadamente en el plazo de cuatro días a contar desde la fecha de la presentación de la solicitud; y en el supuesto de que la solicitud se deniegue, esta denegación deberá fundarse en el respeto a los derechos constitucionales al honor, la intimidad personal o familiar y a la propia imagen, por tratarse de materias afectadas por secreto oficial o sumarial.

El artículo 107 de la Ley de Administración Local de Aragón y el artículo 77 de la Ley de Bases de Régimen Local, desarrollado éste último en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, son plasmación de un concreto aspecto del derecho a acceder a funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución; este artículo 23, apartados 1 y 2, dice:

"1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representante, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes”.

Por ello cuando un cargo representativo defiende el ejercicio de sus funciones, los derechos de los dos apartados del artículo 23 de la Constitución aparecen íntimamente unidos, y, en consecuencia, un cargo electo no debe encontrar cortapisas para el desarrollo ordinario de su función, pues de otro modo se vulneraría directamente el derecho que tiene todo cargo público al ejercicio de sus misiones de representación política, y de forma indirecta, se elevan obstáculos improcedentes a la plena efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, piedra angular de nuestro sistema democrático.

La función de fiscalización y control de los órganos de gobierno municipales por parte de los representantes electos, se establece en el artículo 29.2.a) de la Ley de Administración Local de Aragón, y es una función del Pleno para cuya ejecución es necesario el acceso a la correspondiente documentación aun cuando los representantes electos no forman parte del órgano decisor, ya que en cambio si pertenecen a otro órgano más amplio, el Pleno, entre cuyos cometidos se encuentra, precisamente, el de controlar y fiscalizar la actuación del primero.

En el apartado segundo del artículo 107 de la Ley de Administración Local de Aragón y en el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, no se regula el derecho genérico de información de todos los miembros de las Corporaciones Locales, sino una excepción a la necesidad de autorización precisa del Alcalde o de la Comisión de Gobierno; por ello en los casos que se indican en dichos artículos, los servicios administrativos de la Corporación estarán obligados a facilitar directamente la información sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado.

Por lo anterior, desde esta Institución en numerosas ocasiones se ha sugerido a los Alcaldes de los Ayuntamientos que deben proporcionar a los miembros de las corporaciones toda la información y documentación que sea necesaria para que ejerzan su función, debiendo por otra parte éstos presentar sus peticiones de información de forma concreta y razonable, sin poder colapsar los servicios municipales.

Segunda.- En relación con el desarrollo de los debates de las sesiones plenarias de las Corporaciones Locales y la posible vulneración del derecho al honor de los concejales, es criterio de esta Institución, que:

Es importante a la hora de valorar su trascendencia tener en cuenta que la hipotética vulneración se puede producir en el curso del debate político y democrático que tiene lugar durante la celebración de una sesión. Lo es, porque el Tribunal Constitucional, entre otras en Sentencia de 8 de junio de 1.992, cuyo criterio ha sido seguido por el Auto del mismo Tribunal de 22 de enero de 1997 entre otros, ha establecido, como principio general, que en el ámbito del

debate político, el art. 20 de la CE asegura la preservación de una comunicación libre, sin el cual no hay una sociedad libre ni por tanto soberanía popular. Ello “no solo ampara críticas mas o menos inofensivas e indiferentes, sino también aquellas otras que pueden molestar, inquietar, disgustar o desabrir el ánimo de la persona a la que se dirigen, porque son mas amplios los límites permisibles de la crítica, cuando ésta se refiere a personas que se dedican a actividades políticas”.

En este mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 1.996, en un caso en el que se trataba de un debate entre un Concejal y por otro lado el Alcalde y un Teniente de Alcalde, ha establecido que la “Libertad que, en el presente caso, debe prevalecer en tanto que la información transmitida no sea gratuita o notoriamente infundada y esté referida a asuntos públicos, que son del interés general por las materias a que se refieren y por las personas que en ellos intervienen, puesto que las personas que ejercen funciones públicas, o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, deben soportar un cierto mayor riesgo de injerencia en sus derechos de las personalidad que las personas privadas. Ello es así porque en la base de toda sociedad democrática está la formación de una opinión pública, libre y plural que, en principio y salvo excepcionales limitaciones, puede tener acceso a la información que afecta al funcionamiento de las instituciones públicas”.

Este criterio es compartido también por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de abril de 1992, recaída en el caso Castells, establece que si bien es cierto que “la libertad de discusión política no tiene un carácter absoluto y que los límites de la crítica admisibles son más amplios cuando se dirige contra el Gobierno que cuando recae sobre un particular”.

Es verdad que este derecho no es absoluto, quedando al margen de la libertad de expresión, como ha dicho el auto del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1.993, “los contenidos injuriosos o vejatorios desvinculados de las ideas que se pretenden transmitir a la opinión pública y por tanto innecesarios... y sin la menor relación con la formación de la opinión pública libre”.

Para fijar estos límites, como señala la STS de 14 de abril de 2000, se ha de ponderar la colisión entre los derechos al honor del demandante, de un lado, y el ejercicio de los derechos de libertad de opinión e información del demandado, por otro, y el problema deriva, lógicamente, de la relatividad que preside esta materia.

Esta ponderación requiere un juicio de valor. Tomando como referencia la doctrina de los Tribunales, hay que decir que de forma abstracta sería preferible no introducir en el debate político cuestiones personales o que nada tiene que ver con el tema central objeto de discusión. Así lo han entendido los autos del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 1.996, 21 de enero de 1.993 y la sentencia del mismo Tribunal de 8 de junio de 1.992, cuando se refiere a que a la hora de hacer la ponderación hay que valorar que la información no sea “gratuita”, “resulte innecesaria a la esencia del pensamiento idea u opinión que se expresa” o que tenga relación con asuntos de trascendencia pública.

Además, la jurisprudencia viene estableciendo que para que exista el reproche jurídico hace falta un grado notorio de gravedad en la imputación, que a nuestro juicio tampoco se da en este caso. Como ejemplos descriptivos de donde está la línea divisoria se puede citar el auto del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1.993, que consideró injuriosa, no amparable por la libertad de expresión en el ámbito político, el decir a otro que era “carroñero, oportunista, fascista o neonazi”. En el mismo sentido el auto del Tribunal Constitucional de 30 de septiembre de 1,996 consideró inadmisibles llamar a otro “sinvergüenza de la política, impresentable o incapaz, o hemos elegido al tonto del pueblo”. Sin embargo, la sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1.986 no consideró injurioso, solamente un exceso verbal, que en una discusión política entre un Alcalde y un Concejal el uno le dijera al otro que “se emborrachaba con frecuencia”. Tampoco la Sala 2ª del Tribunal Supremo consideró injuria, más bien una forma de réplica a otras expresiones que se cruzaron el que entre un Alcalde y un Concejal, que

se dijera frases como estas “dictador” o “ que estaba cavando su fosa política”. También la Sala 2ª del Tribunal Supremo, sentencia de 20 de noviembre de 1.989, absolvió a un concejal que dijo a un Alcalde “que era un follonero... que estaba desprestigiando a la Institución y que utilizaba el cargo de Alcalde en sus propios intereses”. Y aunque no los citemos, porque no hubo sentencia ya que se archivaron *ad liminem*, hay otros casos notorios y de mayor gravedad que no han supuesto reproche judicial alguno.

La interpretación ha de ser restrictiva. Ya se adopte la línea de la posición prevalente, que no jerárquica, del derecho a comunicar libremente información (art. 20.1.d) de la (CE), sobre el derecho al honor (art. 18.1 CE) marcada por numerosísimas sentencias del Tribunal Constitucional (como la 240/1992 y la 42/1995), ya la de la fuerza expansiva del derecho a la libertad de expresión, es obligado hacer una interpretación restrictiva de sus límites, (SSTC 51/1985 y 190/1992. Del mismo modo se ha pronunciado la jurisdicción civil en sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1.992, entre otras que allí se citan.

Tratando de ser exhaustivos, diremos que el desvalor de la acción, o la trascendencia de la conducta, disminuye en los casos de debate político, también por el apasionamiento y repentización que en ellos existe. Así lo han reconocido entre otras las sentencias de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1.991 y 24 de junio de 1995, al decir que “las contiendas políticas crean un lógico apasionamiento y un deseo de neutralizar al adversario, que, en cierto modo, suavizan los excesos verbales” o que “ las expresiones vertidas lo han sido en el marco de una campaña electoral, con todo lo que supone de confrontación política e incluso de improvisación o repentización de los discursos... debiendo considerarse que las críticas no se hacen en la condición de particular del querellante, sino que van dirigida al partido político que rivaliza con él en las elecciones”.

Esa ha sido la postura históricamente mantenida por el ordenamiento penal español. Por eso cuando la circunstancia de prensa, imprenta o publicidad se consideró que una circunstancia mixta, que podía ser agravante o atenuante, los Códigos penales del siglo XIX y XX la consideraban atenuante cuando las expresiones se proferían en una campaña política o electoral y agravante en los demás casos.

Tercera.- Las expresiones, alusiones y juicios personales vertidos en el debate político muchas veces exceden de lo que es normal en las relaciones entre los particulares. Pero eso no quiere decir que puedan ser objeto de reproche desde un punto de vista jurídico, única perspectiva que puede asumir esta institución, que no puede desempeñar un papel de fiscalizador de lo que se dice en un debate en cualquier institución democráticamente constituida. Tampoco puede sustituir el control político que a los ciudadanos les corresponde realizar de forma periódica al votar en las elecciones.

Por último, si se cree procedente desde esta Institución hacer un llamamiento al Alcalde y Concejales de la Corporación Municipal de Utebo para que las sesiones de los Plenos se desarrollen dentro de los límites que señala nuestro Ordenamiento, dentro de la tolerancia y concordia democrática necesaria para cumplir los cargos públicos la función que cada uno tiene encomendada.

En base a todo ello, he acordado proceder al archivo del expediente, y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio.

Le agradezco sinceramente la información facilitada en la convicción de que la eficaz colaboración entre las Instituciones es imprescindible para cumplir el papel de servicio público que tenemos encomendado.

13 de diciembre de 2006

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE