

18678 *Sala Segunda. Sentencia 160/2003, de 15 de septiembre de 2003. Recurso de amparo 6316-2000. Promovido por Unión de Campesinos Zamoranos frente a las Sentencias de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo y de la Audiencia Provincial de Zamora que la condenaron por intromisión ilegítima en el honor de Disega, S.A.*

Vulneración del derecho a la libertad de expresión: críticas políticas en rueda de prensa sobre el trato de favor dado por la Diputación provincial a una empresa, para el suministro de semen de vacuno, que no tiene necesariamente un efecto reflejo sobre su reputación.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugenio Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6316-2000, promovido por la entidad Unión de Campesinos Zamoranos, representada por la Procuradora de los Tribunales doña África Martín Rico y asistida por el Letrado don Antonio del Castillo Alonso, contra la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2000, desestimatoria del recurso de casación núm. 2874/95 interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora, de 7 de julio de 1995, que estimó parcialmente el recurso de apelación frente a la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Zamora, con fecha 3 de febrero de 1995, en el juicio sobre protección de derechos fundamentales núm. 335/94. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 30 de noviembre de 2000, la Procuradora de los Tribunales doña África Martín Rico, en representación de la entidad Unión de Campesinos Zamoranos, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia a la que se hace referencia en el encabezamiento, alegando vulneración del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE].

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) La entidad que solicita amparo, Unión de Campesinos Zamoranos (UCZ), convocó una rueda de prensa en su sede de Zamora el 17 de marzo de 1994, en la que denunció un trato de favor a la empresa Disega, S.L., por parte del Área de Agricultura de la Diputación de Zamora en la concesión de una adjudicación del suministro de semen de vacuno para la mejora de la cabaña bovina. Del contenido de la citada rueda de prensa se hicieron eco al día siguiente los periódicos «El Norte de Castilla», «ABC Zamora» y «La Opinión-El Correo» en los siguientes términos:

1) Norte de Castilla.—«Coag solicita que se anule la adjudicación, o convocarán movilizaciones. Denuncia por posible trato de favor a la distribuidora de semen de vacuno. La agrupación de ganaderos de ovino de leche de la Unión de Campesinos-Coag ha denunciado presuntas irregularidades por parte del diputado de Agricultura, Gonzalo García, en la adjudicación del suministro de semen de vacuno a una empresa de Madrid. El sindicato considera que el concurso se hizo para favorecer a la empresa con la que el diputado tiene "buenas relaciones de amistad". La Unión de Campesinos critica el hecho de que no se tuvieran en cuenta las opiniones de los colectivos ganaderos y que las bases de adjudicación estuvieran orientadas a favorecer a la empresa Disega. Para el responsable de comunicación de Unión de Campesinos-Coag de Zamora, Fernando Pérez, hay indicios suficientes para pensar que las condiciones aprobadas para la selección de la distribuidora no fueron correctas. Añade que hay también indicios suficientes de que ha habido trato de favor hacia una determinada empresa con la que Gonzalo García, diputado responsable del área de Agricultura, mantiene unas relaciones profesionales y personales muy estrechas: "Consideramos que esto puede significar un presunto acto de prevaricación", afirma. Rectificación.- La organización agraria ha enviado una carta al presidente de la Diputación, Antolín Martín, para que se rectifique y se anule la adjudicación a "Sementales Selectos-Disega" de la distribución de partidas de semen de vacuno a la Diputación de Zamora. Si no se adopta un acuerdo en ese sentido, los ganaderos de la Unión de Campesinos anuncian inminentes movilizaciones. La agrupación de ganaderos del sindicato agrario ha recomendado a sus asociados que no acepten el semen procedente de la citada distribuidora. En su lugar se recomienda que demanden a la Diputación dosis de seminales de otro toro, también de origen americano, denominado "Souhtwind". Los ganaderos consideran que la selección de los toros no se hizo adecuadamente, debido a que fue realizada por un grupo de "amigos" del diputado de Agricultura, sin tener en cuenta las opiniones de los colectivos ganaderos, como se había hecho hasta ahora. En la convocatoria del concurso de adjudicación se limitó el suministro sólo para aquellas empresas que tuvieran toros americanos, descartando "sin justificación" a otras distribuidoras que ofrecen genética de vacuno de igual o superior calidad. Los ganaderos aseguran que si no se hace bien la selección que "podemos cargarnos la mejora que hemos conseguido en los últimos años". "BOICOT".- La agrupación de ganaderos de la organización agraria recomienda a sus asociados que no acepten semen de la distribuidora "Disega". En su lugar, proponen que se demanden a la Diputación dosis seminales de otra raza de origen americano llamada "Souhtwind"».

2) ABC Zamora.—«UCZ denuncia favoritismo en la concesión de las subvenciones.- La unión de Campesinos Zamoranos (UCZ-COAG) acusó ayer al diputado responsable del área de Agricultura, Gonzalo García, de dispensar un trato de favor a la casa madrileña "Sementales Selectos", que ha sido impuesta a los ganaderos de vacuno de la provincia como suministradora de las dosis seminales que la Diputación subvenciona para la mejora genética de la cabaña bovina. Responsables del sindicato agrario, quienes anunciaron su intención de movilizarse en caso de que García persista en su actitud, denunciaron que el diputado había seleccionado a la citada empresa de forma unilateral y sin contar con las cooperativas, contrariamente a lo ocurrido en años anteriores. Uno de los colectivos excluidos del proceso de selección de casas suministradoras de semen, con el que se pretende

mejorar genéticamente la raza de vacuno de Zamora, es la Comisión de Vacuno de Leche de la UCZ. Su presidente, Félix Roncero, acusó al diputado de Agricultura de "corrupción porque en el pliego de prescripciones técnicas sólo se contempla la selección de toros de origen americano, lo que nos induce a pensar que puede haber alguna corruptela».

3) La Opinión-El Correo.- C) Campo. «Pide que una comisión de investigación analice las actuaciones del Área Provincial de Agricultura.- UCZ acusa a la Diputación de irregularidades en la distribución de semen de ganado vacuno.- Miembros de la Unión de Campesinos de Zamora (UCZ-COAG) denunciaron ayer en rueda de prensa que el diputado provincial responsable del Área de Agricultura de la Diputación, Gonzalo García, ha marginado a las cooperativas zamoranas y colectivos de ganaderos de vacuno de leche en el proceso de selección de toros que servirán semen para la mejora genética de la cabaña provincial. Según Félix Roncero, responsable de la Comisión de Vacuno de este sindicato, ha sido el propio Gonzalo García y algunos ganaderos individuales quienes han perfilado las bases de la selección, subvención y distribución de las dosis seminales sobre los parámetros de la multinacional norteamericana Sementales Selectos, cuya distribución en España corre a cargo de la empresa Disega "cuyo representante mantiene vínculos personales y profesionales con el responsable del Área de Agricultura de la institución provincial". Los ganaderos de vacuno de UCZ se quejan de que este programa de mejora genética excluya a toros canadienses y europeos "que tienen una calidad similar a los sementales estadounidenses". Fernando Pérez, secretario técnico de la Unión considera que existen intereses creados y que la selección de toros no se ha hecho de forma correcta. Según él, habría que haber incidido mucho más en las pruebas mínimas de grasa y proteínas, así como en otros controles de calidad. Félix Roncero aseguró en la rueda de prensa de ayer que de los ocho toros seleccionados por el Área de Agricultura 5 son propiedad de la multinacional norteamericana Sementales Selectos y otros pertenecen a la empresa ABS de la misma nacionalidad. UCZ ha remitido un escrito al presidente de la Diputación Provincial, Antolín Martín, en el que pide que la institución anule el programa de mejora genética y reinicie el proceso de selección de los toros, incluyendo también sementales europeos y canadienses "de probada calidad, según han podido constatar los ganaderos zamoranos". Asimismo esta organización va a solicitar a Antolín Martín que la Diputación Provincial cree una comisión para investigar todas las actuaciones del Área de Agricultura».

b) La empresa Disega, S.L., presentó demanda de protección del derecho al honor y a la propia imagen contra UCZ, en la que se pedía que se reconociera una intromisión ilegítima en su honor por parte de la entidad demandada y se le indemnizara por los daños materiales y morales, así como la publicación de la condena en los medios en los que se difundió la rueda de prensa. Por Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Zamora, de 3 de febrero de 1995, se desestimó la demanda por entender que no se lesionó el honor de la actora al estar dirigida la crítica a un Diputado provincial, y no hacia aquélla, al acusarle de presunto prevaricador y de irregularidades en la adjudicación. Asimismo, considera el Juzgado que el boicot o recomendación a los asociados para que no acepten el semen de la distribuidora no puede considerarse un ataque al prestigio de la actora sino un ejercicio de las funciones

encomendadas a las organizaciones sindicales de defensa y protección de sus afiliados.

c) Contra la anterior resolución se formuló recurso de apelación por parte de Disega, S.L., que fue estimado parcialmente por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora, de 7 de julio de 1995, declarando que existió violación del derecho al honor de la demandante por parte de UCZ a través de las manifestaciones a distintos periódicos, y condenando a la hoy recurrente en amparo al pago de los daños causados, a determinar en ejecución de sentencia, y a la publicación del fallo de la resolución en los mencionados periódicos. En la Sentencia se afirma que si bien la denuncia de posible prevaricación se dirigió al Diputado provincial, al relacionarse aquella actuación con Disega, S.L. «se proyecta sobre ésta una sombra de inmoralidad y mala actuación empresarial, por haber conseguido una adjudicación de forma ilegal por medio de una sospechosa actuación delictiva del adjudicante... por lo que, si el contenido de las expresiones proferidas por los representantes de la demandada no se han probado en el curso probatorio de los autos, significará que habrá de declararse un exceso en la libertad de expresión que ha afectado a la dignidad de la empresa demandante, ya que las expresiones utilizadas se colocan fuera del ámbito constitucionalmente protegido por la libertad de expresión».

d) La entidad que ahora solicita amparo recurrió en casación la anterior resolución, alegando infracción de los arts. 20.1 a), 7 y 28 CE, así como del art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2000, en la que se rechaza que la denuncia de posible prevaricación por parte de UCZ se tratara de una crítica a una institución pública, pues ello no habría hecho preciso mencionar hasta seis veces a la entidad que se decía resultaba beneficiaria del trato de favor. Y se señala que la figura de la intromisión ilegítima «queda perfectamente definida si se tiene en cuenta que ... el contenido de las expresiones proferidas no ha sido probado en el curso de los autos».

3. En la demanda de amparo se alega vulneración del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] por cuanto las manifestaciones realizadas por la entidad recurrente en la rueda de prensa no lesionaron el honor ni la dignidad de la entidad Disega, S.L., ya que no se desestimó a sus productos ni a sus dirigentes, ni a su forma de actuar, sino únicamente al Diputado provincial, en ejercicio de las funciones de representación y reivindicación que corresponden a la actora como sindicato agrario. Las declaraciones no produjeron daño ni perjuicio a la entidad, que con posterioridad se ha expandido en la provincia, y cuyo honor merece una protección menor al tratarse de una persona jurídica. Por ello se solicita que se otorgue el amparo y se anulen las Sentencias de casación y apelación, declarando la firmeza de la de instancia.

4. Por providencia de 27 de julio de 2001 la Sala Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigió atenta comunicación a los órganos judiciales para que remitieran certificación adverada de las actuaciones y emplazaran a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la demandante de amparo, a fin de que en el término de diez días pudieran comparecer en este proceso y formular las alegaciones pertinentes.

5. Por providencia de la misma fecha, y a la vista de lo alegado en la demanda de amparo, la Sala Segunda acordó formar la oportuna pieza separada para la tramitación del incidente de suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 56 LOTC, y otorgar un plazo de tres días a la parte recurrente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado para que alegasen lo que estimaran pertinente sobre la suspensión solicitada.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, la Sala dictó Auto de 26 de noviembre de 2001 por el que acordó la suspensión de la ejecución de la Sentencia impugnada en lo que respecta a la publicación de su fallo en los mismos periódicos que difundieron las manifestaciones de la recurrente, y denegar la suspensión de la ejecución en lo que respecta al pago de los daños morales y materiales causados por aquélla.

6. Mediante diligencia de ordenación de 19 de diciembre de 2001 la Sala Segunda acordó dar vista de las actuaciones recibidas, por un plazo común de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, de conformidad con el art. 52.1 LOTC, presentaran las alegaciones pertinentes.

7. En su escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el 18 de enero de 2002, la entidad demandante de amparo reproduce las contenidas en la demanda, interesando que se dicte Sentencia otorgando el amparo.

8. En el escrito presentado el 21 de enero de 2002, el representante del Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento del amparo por entender que la Sentencia de casación aquí impugnada, que confirma la de apelación, no realiza una ponderación constitucionalmente adecuada de los derechos en conflicto. A su juicio, del contenido de la rueda de prensa ofrecida por la entidad recurrente se deduce que aquélla ejerció preponderantemente la libertad de expresión, reflejando el pensamiento del sindicato sobre lo ocurrido. Y que las imputaciones realizadas a la empresa Disega, S.L., con afirmación genérica de contactos profesionales y personales, fueron necesarias para denunciar la actuación del Diputado provincial en la adjudicación, y no deben considerarse expresiones injuriosas ni insultantes sino proferidas en un contexto de denuncia política y sin ánimo específico de vilipendiar a los miembros de la empresa. Por ello solicita que se anulen las Sentencias de apelación y casación, y se declare la firmeza de la resolución de instancia por ser conforme con la libertad de expresión.

9. Por providencia de 10 de julio de 2003, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año, finalizando la deliberación en el día de la fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo, promovido por la entidad Unión de Campesinos Zamoranos (UCZ), se dirige contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo el 31 de octubre de 2000, desestimatoria del recurso de casación interpuesto por aquella entidad contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora, de 7 de julio de 1995, que estimó parcialmente el recurso de apelación frente a la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Zamora, con fecha 3 de febrero de 1995, condenando civilmente a UCZ por una intromisión ilegítima en el honor de la empresa Disega, S.L., cuya nulidad también se postula. Tal intromisión se habría producido con ocasión de las declaraciones efectuadas por un representante del sindicato en una rueda de prensa en la que denunció un trato de favor a dicha empresa por parte del responsable del Área de Agricultura de la Diputación de Zamora en

la concesión de una adjudicación del suministro de semen de vacuno para la mejora de la cabaña bovina. Dichas manifestaciones fueron recogidas por distintos medios de comunicación, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia.

La Audiencia Provincial de Zamora entendió en apelación que el contenido de las expresiones proferidas por los representantes de la entidad recurrente no se ha probado en el proceso, por lo que las mismas constituyeron un exceso en la libertad de expresión que afectó a la dignidad de la empresa Disega, S.L., al proyectar sobre ella una sombra de inmoralidad y mala actuación empresarial, por haber conseguido una adjudicación de forma ilegal por medio de una sospechosa actuación del adjudicante, el Diputado provincial responsable del Área de Agricultura. Por su parte, el Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación contra la anterior al considerar que la denuncia de posible prevaricación lanzada por UCZ no constituyó una crítica a una institución pública pues ello no habría hecho preciso mencionar hasta seis veces a la empresa que se decía resultaba beneficiaria del trato de favor y, por otra parte, que el contenido de las expresiones proferidas no fue probado en el curso de los autos.

La entidad recurrente alega que las Sentencias impugnadas vulneraron su derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] al condenarle civilmente por unas manifestaciones, realizadas en el transcurso de una rueda de prensa, que no lesionaron el honor ni la dignidad de la empresa Disega, S.L., protegidos con menor intensidad por tratarse de una persona jurídica, ya que no se desestimó a sus productos ni a sus dirigentes, ni a su forma de actuar, sino únicamente al Diputado provincial, ejerciendo así sus funciones de representación y reivindicación como sindicato agrario.

Por su parte, el representante del Ministerio Fiscal alega que las Sentencias impugnadas no realizan una ponderación constitucionalmente adecuada de los derechos en conflicto puesto que la entidad demandante de amparo llevó a cabo un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, reflejando su pensamiento sobre lo ocurrido. En este sentido, considera que las imputaciones realizadas a la empresa Disega, S.L. fueron necesarias para denunciar la actuación del Diputado provincial en la controvertida adjudicación, sin que puedan considerarse expresiones injuriosas ni insultantes sino proferidas en un contexto de denuncia política y sin ánimo específico de vilipendiar a los miembros de la empresa.

2. Tal como ha quedado expuesto, en este proceso constitucional se plantea la queja de un sindicato agrario respecto de la valoración que los órganos judiciales han realizado entre su derecho a la libertad de expresión y el pretendido derecho fundamental al honor de una empresa. Hemos declarado en numerosas ocasiones que en supuestos como el presente la competencia de este Tribunal no se circunscribe a examinar la suficiencia y consistencia de la motivación de las resoluciones judiciales bajo el prisma del art. 24 CE, sino que en su condición de garante máximo de los derechos fundamentales debe resolver ante todo si, como pretende la actora, las declaraciones realizadas por su representante se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión o, en su caso, si implican un exceso, como entienden las Sentencias impugnadas, que pudiera colisionar con el derecho invocado de contrario por la empresa aludida en dichas declaraciones. En tal tarea el Tribunal ha de determinar si efectivamente se ha vulnerado el derecho cuestionado atendiendo al contenido que constitucionalmente le corresponde, aunque para este fin sea preciso utilizar criterios distintos de los aplicados por los órganos judiciales, ya que sus razones no vinculan a este Tribunal ni reducen su jurisdicción a la simple

revisión de la motivación de las resoluciones judiciales (entre muchas, SSTC 134/1999, de 15 de julio, FJ 2; 180/1999, de 11 de octubre, FJ 3; 21/2000, de 31 de enero, FJ 2; 112/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 282/2000, de 27 de noviembre, FJ 2; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 3; 49/2001, de 26 de febrero, FJ 3; 204/2001, de 15 de octubre, FJ 2).

En todo caso, nuestro examen debe respetar los hechos considerados probados en la instancia [art. 44.1 b) LOTC] que, en el supuesto que nos ocupa, se reducen a la existencia de las manifestaciones realizadas por el representante de la entidad que solicita amparo, Unión de Campesinos Zamoranos, en el transcurso de una rueda de prensa ofrecida por aquélla en su sede el 17 de marzo de 1994, y de la que se hicieron eco los periódicos «Norte de Castilla», «ABC Zamora» y «La Opinión-El Correo». Con escrupuloso respeto a tales hechos, la cuestión que debe resolver el presente recurso de amparo consiste en verificar si las Sentencias impugnadas, al valorar aquellas declaraciones, llevaron a cabo una integración y aplicación constitucionalmente adecuada de la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], en relación, en su caso, con el derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE).

3. Como cuestión previa procede que identifiquemos el derecho efectivamente ejercido por el sindicato recurrente en amparo que, en su demanda, invoca únicamente la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], sin que su titularidad haya sido puesta en cuestión en las fases judiciales previas. Y es que, teniendo en cuenta que la titularidad de derechos fundamentales por parte de una persona jurídica está condicionada no sólo por los fines de ésta sino también por la naturaleza concreta del derecho fundamental considerado (STC 139/1995, de 26 de septiembre, FJ 5), nada se opone a que un sindicato sea titular del derecho a la libertad de expresión, y pueda ejercerlo en el contexto de la libertad sindical (art. 28.1 CE) a través de un representante o dirigente que manifieste públicamente la opinión de la organización en relación con un asunto que afecta a los intereses de sus afiliados, lo cual a su vez debe encuadrarse entre las funciones de representación y reivindicación que el sindicato tiene constitucionalmente atribuidas. En el mismo sentido, la representación del Ministerio Fiscal también considera que las manifestaciones realizadas por el representante de la entidad durante la mencionada rueda de prensa deben ser consideradas opiniones y no informaciones, y por ello que el elemento preponderante en ellas sería el de la libertad de expresión.

Como es sabido, nuestra jurisprudencia viene distinguiendo desde la STC 104/1986, de 17 de julio, entre los derechos que garantizan la libertad de expresión, cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones (concepto amplio que incluye las apreciaciones y los juicios de valor), y, por otra parte, el derecho a comunicar información, que se refiere a la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiales. Esta 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» (STC 4/1996, de 19 de febrero, FJ 3). Sin embargo, hemos admitido que en los casos reales que la vida ofrece,

no siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones de la simple narración de unos hechos, pues a menudo el mensaje sujeto a escrutinio consiste en una amalgama de ambos. Por esta razón, procede examinar en primer lugar la veracidad de aquélla y, a continuación, la ausencia de expresiones formalmente injuriosas o innecesarias para la crítica que se formula (SSTC 6/1988, de 21 de enero, 107/1988, de 8 de junio, 59/1989, de 16 de marzo, 105/1990, de 6 de junio, 171/1990, de 12 de noviembre, 172/1990, de 12 de noviembre, 190/1992, de 16 de noviembre, 123/1993, de 19 de abril, 178/1993, de 31 de mayo, 76/1995, de 22 de mayo, 138/1996, de 16 de septiembre, 204/1997, de 25 de noviembre, 1/1998, de 12 de enero), pues, como venimos diciendo, el art. 20.1 CE ni protege la divulgación de hechos que no son sino simples rumores, invenciones o insinuaciones carentes de fundamento, ni tampoco da amparo a las insidias o insultos (STC 192/1999, de 25 de octubre, FJ 3).

Debe coincidir con el Ministerio Fiscal en que si bien las declaraciones efectuadas en la rueda de prensa por el representante de UCZ contenían opiniones, informaciones, denuncias y propuestas, tal como puede comprobarse en la transcripción que de ellas realizaron los distintos rotativos, el principal mensaje transmitido a la opinión pública fue la denuncia de presuntas irregularidades en la adjudicación del suministro de semen de vacuno para la cabaña bovina por parte de la Diputación Provincial de Zamora a la empresa Disega, S.L. Asimismo, puede constatarse en los textos publicados que tal denuncia se polariza no tanto en la institución como en el responsable del Área de Agricultura de la Diputación, quien habría dado un trato de favor a la citada empresa, con la cual presuntamente mantenía relaciones personales y profesionales, en un acto que según el sindicato podría suponer prevaricación.

Pues bien, tales manifestaciones, en cuanto pueden afectar a la empresa Disega, S.L., deben entenderse como un ejercicio de la libertad de expresión garantizada en el apartado a) del art. 20.1 CE, el cual «protege la libre difusión de creencias y juicios de valor personales y subjetivos» (STC 192/1999, de 25 de octubre). Y ello porque las controvertidas manifestaciones suponen esencialmente un juicio crítico o valoración personal que hace el sindicato respecto de una actuación pública, y 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 (SSTC 171/1990, de 12 de noviembre; 192/1999, de 25 de octubre; 148/2001, de 27 de junio, FJ 5).

4. Como ha quedado apuntado, el encuadramiento de las manifestaciones realizadas por la Unión de Campesinos Zamoranos en el ejercicio de la libertad de expresión no se cuestiona por las Sentencias recurridas que, al menos formalmente, asumen que ese fue el derecho invocado por aquélla en el proceso *a quo*.

En consonancia con tal planteamiento las decisiones judiciales consideradas habrían debido examinar si las manifestaciones enjuiciadas constituyeron un ejercicio legítimo de la libertad de expresión constitucionalmente amparado por el art. 20.1 a) CE, de acuerdo con el canon fijado por abundante jurisprudencia de este Tribunal.

En nuestra STC 20/2002, de 28 de enero, FJ 4, hemos recordado nuestra consolidada doctrina sobre el derecho a la libertad de expresión, señalando que «tiene por objeto la libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual deben incluirse las creencias y juicios de valor. Según hemos dicho con reiteración, este derecho comprende la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige

(SSTC 6/2000, de 17 de enero, FJ 5; 49/2001, de 26 de febrero, FJ 4; y 204/2001, de 15 de octubre, FJ 4), pues así lo requieren el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe «sociedad democrática» (SSTEDH de 23 de abril de 1992, *Castells c. España*, § 42, y de 29 de febrero de 2000, *Fuentes Bobo c. España*, § 43). Fuera del ámbito de protección de dicho derecho se sitúan las frases y expresiones ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito, dado que el art. 20.1 a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería, por lo demás incompatible con la norma fundamental (SSTC 204/1997, de 25 de noviembre; 134/1999, de 15 de julio, FJ 3; 6/2000, de 17 de enero, FJ 5; 11/2000, de 17 de enero, FJ 7; 110/2000, de 5 de mayo, FJ 8; 297/2000, de 11 de diciembre, FJ 7; 49/2001, de 26 de febrero, FJ 5; y 148/2001, de 15 de octubre, FJ 4)».

Finalmente, hemos señalado también las circunstancias que deben tenerse en cuenta a la hora de apreciar los límites de la libertad de expresión derivados de su concurrencia con otros derechos fundamentales; entre tales circunstancias se encuentran las relacionadas sintéticamente en la STC 11/2000, de 17 de enero, en su fundamento jurídico 8: así, el juicio sobre la relevancia pública del asunto (SSTC 6/1988, de 21 de enero; 121/1989, de 3 de julio; 171/1990, de 12 de noviembre; 197/1991, de 17 de octubre, y 178/1993, de 31 de mayo) y el carácter de personaje público del sujeto sobre el que se emite la crítica u opinión (STC 76/1995, de 22 de mayo), especialmente si es o no titular de un cargo público. Igualmente importa para el enjuiciamiento constitucional el contexto en el que se producen las manifestaciones enjuiciables (STC 107/1988, de 8 de junio), como una entrevista o intervención oral (STC 3/1997, de 13 de enero), y, por encima de todo, si en efecto contribuyen o no a la formación de la opinión pública libre (SSTC 107/1988, de 8 de junio, 105/1990, de 6 de junio, 171/1990, de 12 de noviembre, y 15/1993, de 18 de enero, entre otras).

5. Pues bien, no ha sido éste el canon aplicado por las Sentencias impugnadas. Así la cuestionada STS de 31 de octubre de 2000 (fundamento de Derecho 6) tras manifestar su convicción de que «para la crítica social de una actuación pública que se considera incorrecta no se haría preciso mencionar hasta seis veces a la entidad que se decía resultaba beneficiaria del trato de favor, corruptela o prevaricación», añade el argumento que se erige en *ratio* del juicio adoptado, a saber que «la intromisión ilegítima queda más perfectamente definida si se tiene en cuenta que ... el contenido de las expresiones proferidas no ha sido probado en el curso de los autos». Apostillando, a continuación que «[n]o hay base, ante esta manifestación que realiza el Tribunal de apelación tras la valoración del conjunto de la prueba practicada para admitir que el ejercicio de la libertad de expresión venga a justificar unas graves imputaciones que han resultado absolutamente carentes de fundamento».

Ahora bien, la exigencia de «verdad» en lo declarado, como parte del canon aplicable a la libertad de información -y no, ciertamente, del de la libertad de expresión- resulta tan rigurosa que amenazaría con anularla, por lo que una consolidada jurisprudencia de este Tribunal la ha sustituido por la exigencia de «veracidad». Requisito éste que tiende a negar protección constitucional a los que transmiten como hechos ciertos los que no lo son, sin contrastar su realidad mediante las oportunas comprobaciones; dicho de otra manera, cuando

la Constitución exige que la información sea veraz no está tanto privando de protección a las informaciones que pudieran resultar erróneas como estableciendo un deber de diligencia sobre el informador. «De este modo el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado con carácter previo a la difusión de la noticia una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y la referida indagación la haya efectuado con la diligencia que es exigible» (por todas, STC 21/2000, de 31 de enero, FJ 5).

Sin embargo, en el presente supuesto ni siquiera resulta aplicable el canon de «veracidad» -que no ha sido discutido en el proceso-, ya que, en cuanto se refiere a la empresa Disega, S.L., lo que se ejercitó básicamente por la Unión de Campesinos Zamoranos, como ya se ha señalado, fue el derecho a la libertad de expresión.

6. Veamos ahora, a la luz de los criterios expuestos en el fundamento jurídico 4 de esta Sentencia en cuanto a la libertad de expresión, el juicio que merecen las manifestaciones vertidas por el representante del sindicato recurrente en su rueda de prensa, tal como fueron recogidas posteriormente por los distintos periódicos.

En primer lugar, no cabe duda de que las controvertidas declaraciones afectaban a un asunto público de interés general y que contribuían a la formación de la opinión pública (SSTC 144/1998, de 30 de junio, FJ 2; 134/1999, de 15 de julio, FJ 8; 11/2000, de 17 de enero, FJ 8; 112/2000, de 5 de mayo, FJ 7) pues, como se ha dicho, se centraron en la denuncia de una actuación administrativa de la Diputación Provincial de Zamora en el proceso de adjudicación de un servicio, acusando abiertamente al responsable del Área de Agricultura de favorecer a la empresa Disega, S.L., con la que presuntamente mantenía relaciones personales y profesionales.

En segundo lugar, las manifestaciones del sindicato recurrente deben situarse en el contexto de una crítica política a la actuación de un cargo público, en cuya actuación se señala que pueden existir corruptelas, y al que se acusa de prevaricación; al respecto conviene recordar que la Constitución ampara las críticas legítimas en asuntos de interés público, y no sólo aquéllas más o menos inofensivas e indiferentes, sino también aquellas otras que puedan molestar, inquietar, disgustar o desabrir el ánimo de la persona a la que se dirigen, siendo más amplios los límites permisibles de la crítica, cuando ésta se refiere a las personas que por dedicarse a actividades políticas, están expuestas a un más riguroso control de sus actitudes y manifestaciones, que si se tratase de particulares sin proyección pública (STC 3/1997, de 13 de enero, FJ 6). En este contexto, las referencias a la empresa adjudicataria Disega, S.L., deben considerarse necesarias para la denuncia que pretendía efectuar el sindicato, pues difícilmente aquél se podía quejar de un trato de favor en la adjudicación del contrato sin mencionar a la concreta empresa seleccionada por la Diputación, precisamente cuando se pretendía poner de relieve la relación personal y profesional que con ella mantenía el responsable del Área de Agricultura de la corporación provincial.

En definitiva, y en cualquier caso, la acusación de prevaricación, es decir, de un delito propio de las autoridades o funcionarios públicos, no tiene necesariamente desde el punto de vista jurídico un efecto reflejo sobre la reputación de los presuntamente favorecidos. En el supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, como señala el Ministerio Fiscal, las referencias a la empresa Disega, S.L., se realizan de un modo difuminado, mediante una afirmación genérica de vínculos personales y profesio-

nales con el Diputado provincial, sin la utilización de expresiones que puedan considerarse ni formalmente injuriosas ni insultantes, y sin datos que puedan erosionar el prestigio de la compañía adjudicataria.

Los anteriores razonamientos llevan a la conclusión de que las manifestaciones realizadas en la rueda de prensa por el representante del sindicato recurrente, respecto de la empresa Disega, S.L., no excedieron del ámbito protegido por el art. 20.1 a) CE y que, en consecuencia, procede estimar la presente demanda de amparo, reconociendo el derecho fundamental de aquella entidad a la libertad de expresión, y declarar la nulidad de las Sentencias de apelación y casación.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado y, en su virtud:

1.º Declarar que la entidad Unión de Campesinos Zamoranos ha visto vulnerado su derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE].

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, anular la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2000, y la dictada por la Audiencia Provincial de Zamora el 7 de julio de 1995.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de septiembre de dos mil tres.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugenio Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

18679 *Sala Primera. Sentencia 161/2003, de 15 de septiembre de 2003. Recurso de amparo 1571-2001. Promovido por don José Arturo Fernández Rodríguez frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que confirmó la sanción de suspensión de licencia de auto-taxi impuesta por el Ayuntamiento.*

Vulneración del derecho a la legalidad penal: suspensión de licencia que carece de cobertura legal, no siendo suficiente la ordenanza municipal (STC 132/2001), único fundamento mencionado por el acto administrativo.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

la siguiente

EN NOMBRE DEL REY

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1571-2001, promovido por don José Arturo Fernández Rodríguez, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Marsal Alonso y asistido por la Abogada doña Rosario Villas de Antonio, contra el Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid, de 24 de febrero de 1999, por el que se impuso sanción de suspensión de licencia de auto-taxi; así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de enero de 2001, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid, de 9 de marzo de 2000, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la mencionada resolución sancionadora. Han intervenido el Ayuntamiento de Madrid, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Fernando Granados Bravo y asistido por el Letrado don Alfonso Martínez Ale, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que fue registrado en este Tribunal el 20 de marzo de 2001 la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Marsal Alonso, en nombre y representación de don José Arturo Fernández Rodríguez, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento.

2. Los hechos de los que deriva la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por Decreto del Primer Teniente de Alcalde responsable de la rama de policía municipal, tráfico e infraestructuras del Ayuntamiento de Madrid, de 24 de febrero de 1999, se impuso al demandante de amparo la sanción de suspensión de la licencia municipal de auto-taxi núm. 11.455 por un periodo de seis meses, por considerársele autor de la infracción muy grave consistente en el «cobro de tarifas superiores o inferiores a las autorizadas y de suplementos no establecidos», conforme a lo previsto en los arts. 51.III b) y 54 c), apartado 1, de la Ordenanza municipal de Madrid reguladora del servicio de vehículos de alquiler con aparato taxímetro.

b) Frente a dicha resolución administrativa interpuso el demandante de amparo recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 23 de Madrid, de 9 de marzo de 2000. Contra esta Sentencia formuló el Sr. Fernández recurso de apelación, que fue igualmente desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de enero de 2001.

A la alegación formulada por el recurrente relativa a la supuesta infracción del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) por la resolución administrativa dieron respuesta ambas Sentencias, en síntesis, con el argumento de que la sanción impuesta encontraba cobertura legal en la regulación de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, cuyo art. 141 g) tipifica como infracción grave «el incumplimiento del régimen tarifario» y cuyo art. 143.5 permite a la autoridad administrativa, en caso de incum-