

CASO AHMED Y OTROS CONTRA REINO UNIDO

Artículos 10 y 11 del Convenio (Libertad de expresión y asociación) y 3 del Protocolo número 1 (Derecho a participar en los procesos electorales)

Sentencia de 2 de septiembre de 1998

Por sentencia dictada en Estrasburgo, el 2 de septiembre de 1998, en el caso Ahmed y otros contra el Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falla que no ha existido violación del artículo 10 (seis votos contra tres) ni del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (seis votos contra tres), como tampoco del artículo 3 del Protocolo número 1 (por unanimidad).

La sentencia fue leída en audiencia pública por don Rudolf Bernhardt, presidente del Tribunal.

1. HECHOS

Mobin Ahmed, Dennis Perrin, Ray Bentley y David John Brough, todos ellos ciudadanos británicos y nacidos en 1941, 1948, 1947 y 1932, residen en Londres, Yelverton, Edgware y Exeter, respectivamente.

En 1990, el Ministro de Medio Ambiente, basándose en el artículo 1, párrafo 5, de la Ley de 1989 sobre las colectividades locales y la vivienda, dictó un reglamento que limitaba la posibilidad de ejercer actividades políticas para los funcionarios locales que ocuparan «puestos sometidos a restricciones en el plano político». Este reglamento seguía las recomendaciones de una comisión («la Comisión Widdicombe»), que fue creada en 1985 con el fin de realizar un estudio sobre los roles respectivos de los miembros elegidos y de los funcionarios de las administraciones locales, teniendo en cuenta la creciente politización de dichas administraciones. Los demandantes eran todos titulares de puestos sometidos a restricciones en el plano político. El señor Ahmed trabajaba como *solicitor* (procurador) para el consejo del distrito londinense de Hackney. Habiendo sido elegido como candidato del partido laborista para las elecciones municipales de Enfield de 1990, se vio obligado a retirar su candidatura debido al reglamento. Tasador principal del consejo del condado de Devon, el señor Perrin debió renunciar a su puesto de vicepresidente y responsable de la sección inmobiliaria del partido laborista en la circunscripción de Exeter. Urbanista del consejo municipal de Plymouth, el señor Bentley debió presentar la dimisión de su puesto de presidente del partido laborista por la circunscripción de Torridge y West Devon. En cuanto al señor Brough, que era jefe de la secretaría de las comisiones del consejo del distrito londinense de Hillingdon, había estado anteriormente dedicado a la política local en Harrow East, y era regularmente invitado para pronunciar conferencias con ocasión de reuniones públicas, siendo obligado a renunciar a estas actividades cuando el reglamento entró en vigor. Los demandantes y el sindicato NALGO se dirigieron al *High Court* con el fin de obtener un control jurisdiccional del reglamento. El 20 de diciembre de 1991, su petición fue rechazada, considerando particularmente el juez, señor Hutchinson, que el reglamento era conforme a la Ley de 1989, y que los demandantes no podían invocar argumentos fundados en el Convenio Europeo. Después de someter un recurso al Tribunal de Apelación, éste lo rechazó el 26 de noviembre de 1992 y más tarde, el 24 de marzo de 1993, la Cámara de los Lores negó a los interesados la autorización para someterle la cuestión.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

En su recurso, presentado ante la Comisión el 21 de septiembre de 1993, los demandantes y el UNISON, sindicato representante de los trabajadores del sector público, alegaron violaciones de sus derechos a la libertad de expresión y asociación (arts. 10 y 11 del Convenio), y de su derecho a participar plenamente en el proceso electoral (art. 3 del Protocolo núm. 1). La Comisión admitió la petición el 12 de septiembre de 1995, exceptuada la demanda presentada por UNISON.

Después de haber intentado en vano un acuerdo amistoso, publicó, el 29 de mayo de 1997, un informe donde se establecían los hechos y se formulaba un dictamen de que se había producido una violación del artículo 10 (trece votos contra cuatro), que no procedía examinar la reclamación basada en el artículo 11 (trece votos contra cuatro) y que no se había producido violación del artículo 3 del Protocolo número 1 (por unanimidad).

La Comisión sometió el caso al Tribunal el 9 de julio de 1997.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 10 del Convenio

Los demandantes sostenían que el reglamento representaba una injerencia injustificada en el ejercicio por su parte de su derecho a la libertad de expresión, puesto que les impedía desarrollar actividades políticas normales. En su opinión, el reglamento era al mismo tiempo vago y concebido de manera excesivamente subjetiva, no perseguía una finalidad legítima y no podía ser considerado como necesario en una sociedad democrática.

El Tribunal señala que no se ha impugnado que las medidas incriminadas sean constitutivas de una injerencia en el ejercicio por parte de los demandantes de su derecho a la libertad de expresión, ni que los interesados, a pesar de su condición de funcionarios, puedan invocar la protección del artículo 10 del Convenio. En estas condiciones, el Tribunal debe examinar si los demandantes tienen razón al afirmar que el reglamento representa un incumplimiento de las exigencias del párrafo 2 del artículo 10.

i. «Previstas por la ley»

El Tribunal no suscribe la tesis de los demandantes, según la cual las restricciones impuestas a sus actividades políticas no pueden considerarse como «previstas por la ley». A este respecto, señala que los comportamientos que corren el riesgo de hacer que aparezca dudosa ante la opinión de terceros la imparcialidad de un funcionario no pueden ser definidos con precisión absoluta, y que el reglamento se aplicaba a un número importante de personas. Como consecuencia, no podría reprocharse al legislador haber definido tipos de actividades políticas que pudieran comprometer la imparcialidad de un funcionario. Además, es lícito para cualquier funcionario afectado solicitar una opinión sobre la compatibilidad de un comportamiento con el reglamento.

ii. Objetivo legítimo

El Tribunal considera que las injerencias resultantes de la aplicación del reglamento a los

demandantes perseguían el objetivo legítimo de proteger los derechos de terceros -incluidos los miembros de las asambleas locales y los electores- a un régimen político auténticamente democrático a nivel local. Para el Tribunal, la noción de régimen político auténticamente democrático se aplica tanto a nivel local como a nivel nacional. La intención que subyace en el reglamento era la de reforzar la larga tradición de neutralidad política de los funcionarios locales, sobre la que deben poder apoyarse los miembros elegidos de las asambleas locales, y la de garantizar que la eficacia del sistema de la democracia política local no pareciera el socavamiento de la neutralidad política de ciertas categorías de funcionarios, definidas por el carácter especialmente delicado de sus funciones.

iii. *«Necesaria en una sociedad democrática»*

El Tribunal recuerda los principios fundamentales planteados por él en su jurisprudencia a propósito de las condiciones que deberían cumplirse para que una limitación a la libertad de expresión pueda considerarse como «necesaria en una sociedad democrática».

Aplicando estos principios al caso que nos ocupa, el Tribunal señala que el reglamento había sido adoptado debido a que la comisión Widdicombe había identificado una necesidad social imperiosa de actuar en este campo. La citada comisión declaró haber descubierto casos particulares de abuso de poder cometidos por ciertos funcionarios locales y que temía que aumentara la posibilidad de abusos, teniendo en cuenta el carácter cada vez más marcado de la lucha política en la gestión de los asuntos locales. Para el Tribunal, la adopción del reglamento puede interpretarse como constitutiva de una respuesta válida del legislador a la necesidad de mantener la imparcialidad de los funcionarios, y las medidas adoptadas no superan el margen de apreciación del Estado demandado en este campo.

En cuanto a la cuestión de si, adoptando el reglamento litigioso, el legislador ha intentado conseguir su objetivo reduciendo al mínimo el ataque a los derechos garantizados a los demandantes por el artículo 10, el Tribunal señala que las medidas en cuestión se aplicaban únicamente a categorías estrictamente delimitadas de altos funcionarios, que ejercían actividades en las que era esencial la necesidad de una imparcialidad política. Además, el reglamento no había sido diseñado para prohibir cualquier comentario sobre cuestiones políticas, controvertidas o no. Lo único que intentaba era evitar los comentarios de carácter partidario que, juzgados de manera razonable, podrían interpretarse como algo a favor o en contra de las tesis de un partido político. En cuanto al discurso político de carácter partidario, las limitaciones de las actividades ejercidas por los funcionarios, en razón de su pertenencia a un partido político, sólo se aplicaban a los tipos de actividades que, teniendo en cuenta su visibilidad, pudieran presentar, ante los ojos del público o de los miembros de la asamblea local afectada, un lazo entre el titular de un puesto sometido a limitaciones en el plano político y el programa de un partido político determinado. El derecho de los demandantes de adherirse a un partido político no era objeto de limitación alguna.

En su evaluación de la necesidad de limitaciones litigiosas, el Tribunal juzga igualmente significativo el hecho de que, desde su llegada al poder, el Gobierno actual se hubiera entregado a un replanteamiento de las limitaciones introducidas cuando se encontrara en la oposición, concluyendo que continuaba estando justificado su mantenimiento.

Teniendo en cuenta la necesidad a la que el reglamento intentaba responder, así como el margen de evaluación de que disfrutaba el Estado demandado en este campo, el Tribunal concluyó que las limitaciones litigiosas no pueden considerarse como una injerencia desproporcionada en el ejercicio por los demandantes de los derechos que se basan en el artículo 10 del Convenio.

Por otra parte, el Tribunal concluye también que en las circunstancias del caso, no se ha producido violación del artículo 10 del Convenio por el hecho de la promulgación de la legislación incriminada, y por su impacto en los derechos garantizados a los demandantes por dicha cláusula.

II. Artículo 11 del Convenio

Los demandantes sostenían que las limitaciones impuestas por el reglamento a la posibilidad de que ocuparan puestos y se mantuvieran activos en los partidos políticos de que son miembros representa un serio obstáculo al ejercicio por ellos de su derecho a la libertad de asociación, a tenor del artículo 11 del Convenio.

El Tribunal no admite este argumento. Considera que las cuestiones planteadas por los demandantes en cuanto al artículo 11 deben ser también consideradas, en este caso, a la luz del artículo 10, constituyendo la libertad de opinión y la libertad para recibir o comunicar informaciones o ideas uno de los objetivos de la libertad de reunión y asociación, tal como se encuentra consagrada por el artículo 11. En estas condiciones, el Tribunal considera que las razones que lo han impulsado a juzgar justificado el ataque a los derechos garantizados a los demandantes por el artículo 10 del Convenio valen igualmente para el ataque a los derechos reconocidos a los interesados por el artículo 11.

III. Artículo 3 del Protocolo número 1

Los demandantes alegaron que las limitaciones contenidas en el reglamento les impedían presentarse como candidatos a elecciones en los planos local, nacional y europeo, y participar en campañas electorales, violando así los derechos que les garantizaba el artículo 3 del Protocolo número 1 del Convenio.

El Tribunal recuerda que los derechos consagrados por el artículo 3 del Protocolo número 1 no son absolutos, y que los Estados contratantes pueden someter su ejercicio a determinadas condiciones. Teniendo en cuenta el hecho de que el reglamento tendía a garantizar la imparcialidad política de los altos funcionarios que, como por ejemplo los demandantes, ocupaban puestos sometidos a limitaciones en el plano político, el Estado demandado podía legítimamente prohibir a los solicitantes, particularmente teniendo en cuenta la legitimidad del objetivo perseguido por el reglamento, presentarse como candidatos a elecciones. Señala igualmente, entre otros aspectos, que las limitaciones litigiosas no afectan a la esencia misma de los derechos garantizados a los interesados por el artículo 3, puesto que sólo se aplica mientras ocupan los puestos en cuestión.

El juez De Meyer, expresó un voto favorable, y los jueces Spielmann, Pekkanen y Van Dijk un voto disidente conjunto. El texto de los mismos se adjunta a la sentencia.